



Aalborg Universitet

**AALBORG UNIVERSITY**  
DENMARK

## Videnskabelig værdirelativisme og politiske værdier

Scavenius, Theresa

*Published in:*  
Politica - Tidsskrift for politisk videnskab

*Publication date:*  
2011

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Scavenius, T. (2011). Videnskabelig værdirelativisme og politiske værdier. *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab*, 43(4), 499-516. [http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica\\_43\\_4/scavenius.pdf](http://politica.dk/fileadmin/politica/Dokumenter/politica_43_4/scavenius.pdf)

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



**Redaktion:**

Karin Hilmer Pedersen og Gert Tinggaard Svendsen (ansvh.)  
Derek Beach, Anne Binderkrantz, Viola Burau, Niels Ejersbo, Mogens Kamp Justesen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørsgaard, Thomas Olesen (anmeldelser), Thomas Pallesen, Jens Ringsmose, Søren Serritzlew og Rune Slothuus

*Redaktionskomité:*

Søren Winter, SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd  
Helene Kyed, DIIS  
Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet  
Lotte Jensen, CBS  
Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen  
Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC  
Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU  
Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen  
Christian Albrect Larsen, Aalborg Universitet, Inst. 2  
Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet  
Peter Viggo Jakobsen, Institut for Statskundskab, KU

**© politica**

Tidsskriftet Politica udgives med støtte fra  
Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd  
Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design  
Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof  
Tryk: Grafisk Produktion Odense  
ISSN 0105-0710  
ISBN 978-87-7335-153-6

Redaktionen sluttet den 4. november 2011

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: [press@forlag.sdu.dk](mailto:press@forlag.sdu.dk); telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. Se [www.politica.dk](http://www.politica.dk) for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica, c/o Institut for Statskundskab  
Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

# Indhold

- 409 Karin Hilmer Pedersen og Gert Tinggaard Svendsen  
Klima på frihjul? Global opvarmning og klimapolitik
- 417 Henrik Jepsen  
Fra konflikt til kompromis: Bidrager *issue linkage* til at opnå aftaler i klimaforhandlingerne?
- 439 Birgitte Egelund Olsen  
Handel og klima: Samspil eller konflikt?
- 459 Karin Hilmer Pedersen og Gert Tinggaard Svendsen  
Bønder som klimahelte. Kan og vil landbruget bidrage?
- 478 Urs Steiner Brandt  
Klimæksperter og lægmænd. Hvad betyder forskelle i risikopfattelse for klimapolitikken?
- 499 Theresa Scavenius  
Videnskabelig værdirelativisme og politiske værdier

## Anmeldelser

- 517 Michael Böss (red.), *The Nation-State in Transformation: Economic Globalisation, Institutional Mediation and Political Values*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2010 (Florian Langbehn)
- 520 Jørgen Møller og Svend-Erik Skaaning, *Demokrati og demokratisering: en introduktion*. København: Hans Reitzels Forlag, 2010 (Jan Teorell)
- 524 Jens Peter Frølund Thomsen, *Politologi. En introduktion*. København: Hans Reitzels Forlag, 2010 (Martin B. Carstensen)
- 526 Sigge Winther Nielsen og Thomas Høgenhaven (red.), *Politisk psykologi - fordi politik er personligt*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2010 (Lene Aarøe)

- 529 Lars Thorup Larsen og Carsten Bagge Laustsen, *Hvad er sociologi?*.  
København: Akademisk forlag, 2010 (Klaus Levinsen)
- 533 Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller og Robert Klemmensen (red.),  
*Metoder i Statskundskab*. København: Hans Reitzel, 2010  
(Helle Ørsted Nielsen)
- 537 Abstracts
- 539 Om forfatterne

Karin Hilmer Pedersen og Gert Tinggaard Svendsen

## Klima på frihjul?

# Global opvarmning og klimapolitik

I 1990 udkom den første rapport fra FN's ekspertpanel om klimaændringer (the International Panel on Climate Change (IPCC)). Rapporten dokumenterede, at jordens klima gennem det 20. århundrede var blevet varmere, hvilket medførte en række negative konsekvenser som fx nedsmeltning af isen omkring polerne samt deraf følgende stigning af vandstandene, oversvømmelse af lavtliggende områder (fx hele øsamfund i Stillehavet) og hyppigere forekomster af ekstreme vejrforhold (blandt andre Gautier, 2008; IPCC, 2007). Rapporten gav derfor anledning til politisk bekymring, der blev fulgt op af FN's klimakonvention (1992) og Kyoto-protokollen, som blev forhandlet på plads i 1997.

Erkendelsen af, at der sker klimatiske forandringer, at disse forandringer i hvert fald delvist er forårsaget af menneskelig adfærd, og at forandringerne både vil have direkte og indirekte negative effekter af uoprettelig karakter, aktiverer hele den politologiske palet. De klimaforandringer, vi står over for, er en udfordring, der rejser nye spørgsmål og kræver nye svar på, hvordan vi indretter vore samfund. Det er spørgsmål rækkende fra magt og interesser over viden og værdier til retfærdighed og ansvar. Det globale klima er et af få eksempler på et "ægte kollektivt gode", hvortil ingen kan ekskluderes, men hvor den individuelle fordel ved ikke at bidrage til problemets løsning på kort sigt kan være positiv og dermed tilskynde til, at den enkelte kører på frihjul – og det er her, humlen ved klimapolitik ligger. Dertil kommer, at spørgsmålene ikke kan løses inden for de etablerede nationalstater eller regionale samarbejdsorganisationer, men kræver globale svar med gyldighed for alle befolkningsgrupper.

Dette temanummer tager nogle emner op, der hver på sin måde bidrager til at forstå og forklare problemet med at begrænse den globale opvarmning og dermed også med at pege på nogle fremadrettede klimapolitiske og reguleringsmæssige perspektiver. Den miljø- og klimapolitiske debat har været og er præget af en række forskellige livsanskuelser, og der er næppe noget element, der står uimodsagt. Vi har derfor i denne indledningsartikel valgt at sætte fokus på tre forskellige diskurser i klimapolitikken, der sætter rammerne for de efterfølgende artikler. Givet at klimaforandringer rejser et kollektivt handlingsproblem, vil det styrende spørgsmål være, hvorfor, hvordan og med hvilke fordelingsmæssige konsekvenser bør eller skal vi udforme en bæredygtig klimapolitik og -regulering?

## Klimadiskurs I: Skal vi handle?

Siden global opvarmning og drivhuseffekten kom på den politiske dagsorden, har eksperter diskuteret, om der alene er tale om naturlige udsving, som vi ikke kan gøre noget ved. Med FN's klimaeksperts fjerde rapport i 2007 og Stern-rapporten 2006 er der etableret en stærk konsensus blandt forskere om, at forandringerne i jordens klima ikke udelukkende kan henføres til naturlige processer, men at menneskelig aktivitet, der medfører udledning af betydelige mængder drivhusgasser i atmosfæren, er en betydelig faktor. Der er således ikke tvivl om, at klimaforandringer i hvert fald delvist er menneskeskabte, men spørgsmålet, hvorvidt og hvordan vi bør handle, er langt fra uddebatteret. Mulige svar på spørgsmålet – skal vi handle? – ligger i klimaproblematikkens natur, som har en politisk så vel som en teoretisk vinkel.

Den politiske vinkel på spørgsmålet er knyttet til to forhold. For det første, at den globale økonomi og produktion er knyttet til anvendelse af fossile brændstoffer i en grad, der umiddelbart gør reduktion heraf til et negativt økonomisk parameter. Klimapolitik kræver derfor en grundlæggende anderledes måde at se på produktion, økonomisk vækst og udvikling på (blandt andre Colby, 1990). En sådan ny måde findes i visioner om et *low carbon*-samfund, dvs. hvor produktion og vækst sker med minimal anvendelse af drivhusgasser. Sådanne visioner indebærer en positiv *framing*, der understreger mulighederne i klimapolitikken i form af teknologisk udvikling, industriel transformation og nye økonomiske perspektiver (Fletcher, 2009). Perspektivet er, at private aktører i en sådan fremtidsvision både kan være egennyttemaksimerende og tage vare på det fælles klima. Problemet – hvis der er noget – er i, om en sådan omstilling kan ske alene på grundlag af privat initiativ. Der er knyttet stærke og magtfulde interesser til den produktionsform, der er udviklet gennem de sidste århundreder, og som baseres på høj anvendelse af fossile brændstoffer. En omstilling vil ikke umiddelbart være i deres interesser. På den anden siden sker en stor del af teknologiudviklingen i retning af lavere udledning af drivhusgasser i privat regi, og der er næppe tvivl om, at innovation i stigende grad vil indgå som en væsentlig konkurrenceparameter.

For det andet er konsekvenserne af klimaforandringer geografisk set meget forskellige. I nogle områder kan tilpasning (*mitigation*) til ændrede klimatiske forhold, højere vandstand og lignende fx være tilstrækkelig. Befolkningen i sådanne områder kan derfor stille spørgsmål ved nødvendigheden af at ændre adfærd og mindske udledning af drivhusgasser (*adaptation*). I forlængelse heraf problematiseres en aktiv klimapolitik ved, at vi måske allerede er for sent ude. Fortidens synder, dvs. CO<sub>2</sub>, der allerede findes i atmosfæren, har en livstid på 100-200 år. Når eksperterne i FN's klimapanel baserer deres anbefalinger om

reduktion i CO<sub>2</sub>-udledning ud fra en acceptabel stigning i temperaturerne på + 2 grader, kan dette derfor meget let være et særdeles konservativt skøn, der slet ikke reflekterer den reduktion, der faktisk skal til for at gøre en forskel.

Den videnskabelige usikkerhedsmargin kan føre til, at klimapolitik for den almindelige borger kan forekomme formålsløs. Denne diskussion er omdrejningspunktet, når Urs Steiner Brandt i sin artikel diskuterer betydningen af en perceptionskløft mellem eksperter og ikke-eksperter for en aktiv og effektiv klimapolitik. Problemet er, at hvis befolkninger ikke finder, at klimaproblematikken er væsentlig, eller finder, at politisk handling er uden betydning, vil det være særdeles vanskeligt politisk at træffe beslutninger, der reducerer udledning af drivhusgasser, men som indebærer en umiddelbar belastning af privat- eller samfundsøkonomien i form af en afgift eller en statslig støtteordning til vedvarende energiproduktion.

Den teoretiske vinkel på spørgsmålet er knyttet til klima som en fælles ressource, der aktiverer et kollektivt handlingsproblem (Olson, 1965). Fælles ressourcer er kendetegnet ved, at det er vanskeligt (umuligt) at ekskludere eller begrænse nogles adgang til og anvendelse af dem, samtidig med at ressourcen, når den bliver anvendt af en enkelt person, ikke længere er til rådighed for andre. Den udledning af drivhusgasser, der sker i dag, og som bidrager til ændringer i jordens klima, kan derfor ikke uden at øge problemets omfang også udledes i morgen. Denne teoretiske debat om overudnyttelse og forarmelse af naturressourcer tager udgangspunkt i Garrett Hardins artikel om "fælledens tragedie" fra 1968. Heri påviser han, at når alle har lige og fri adgang til en ressource, vil den enkelte forsøge at øge eget udbytte, hvilket bevirker, at ressourcen overudnyttes med faldende udbytte for hele gruppen. Når den enkelte således er fanget i et fællesskabsdilemma, er Hardins løsningsforslag, at der etableres fælles regler og kontrolsystemer, så den enkeltes ressourceudnyttelse begrænses til et bæredygtigt niveau.

Hardins tænkning har haft stor indflydelse på regulering af naturressourcer – specielt i forhold til fiskeri, skov- og vandressourcer, hvor tendensen har været at regulere den enkelte ressource isoleret set og inden for et snævert geografisk område bestemt af stats- eller kommunegrænser. Tilgangen lider dermed af den åbenlyse svaghed, at mange naturressourcer ikke lader sig begrænse af menneskeskabte grænser, og i relation til klimapolitik, hvor problemet netop er af global karakter, kræves der tværnationale og globale ordninger. Henrik Jepsens artikel i dette nummer af *Politica* tager netop fat i den problemstilling i analysen af FN's klimaforhandlinger såvel i København, 2009 og i Cancun 2010. Jepsens analyse viser, at der kan være betydelige perspektiver ved internationale forhandlinger, der knytter forskellige issues sammen, den såkaldte *issue*



*linkage*. I forlængelse af Jepsens artikel ser Birgitte Egelund Olsen på sammenhængen mellem international handel og klima. Olsen diskuterer de problemer, som opstår, når forskellige internationale retlige regimer som henholdsvis WTO og Klimakonventionen er i konflikt. Problemet er ikke mindst fraværet af internationale retsregler inden for klimapolitikken, hvilket blev accentueret efter COP15 i København, der netop ikke mundede ud i en bindende aftale men kun i en løst formuleret politisk aftale.

## Klimadiskurs 2: Hvem skal bære omkostningerne?

Visionen om et *low carbon*-samfund kan formentlig som angivet bidrage til fortsat vækst og udvikling. Men det betyder ikke, at der ikke er omkostninger, der skal betales såvel for fortidens synder som for omstillingen i sig selv. Selvom de miljømæssige konsekvenser af global opvarmning er behæftede med stor usikkerhed, er der i dag næppe tvivl om, at klimatiske forandringer kan forårsage, at hele økosystemer som fx koralrev kan gå til grunde. Nogle vil mene, at tab af enkeltstående naturressourcer er et udviklingsmæssigt vilkår, mens andre finder, at det i sig selv udgør et grundlæggende moralsk og etisk problem. Under alle omstændigheder kan man ikke forudsige, hvilke konsekvenser tab af enkelte økosystemer vil kunne have for andre økosystemer, hvorved problemet ikke – som nogle ønsker – kan affejes som et ”vilkår”. Desuden vil ”ikke-handling” i dag skubbe problemet fremad til kommende generationer, hvilket de generelle miljøpolitiske principper om bæredygtighed, som blev formuleret i *Brundtland-rapporten* (UN, 1987), netop skulle sikre imod. En *laissez faire*-holdning til klimaspørgsmålet er derfor næppe hverken mulig eller ønskelig, og spørgsmålet er hvem – når det ikke er miljøet selv eller vore efterkommere – der skal bære omkostningerne ved forandringer i såvel livsstil som produktionsmåde og ved tilpasning i forhold til de klimaændringer, der allerede er sket.

Grundlaget for FN's klimakonvention er princippet om klimaet som et ”fælles men differentieret ansvar” (*a common but differentiated responsibility*) (for en diskussion heraf se fx Page, 2008). Det bagvedliggende ræsonnement ligger for det første i, at der er ganske betydelige forskelle på, hvordan befolkningen i forskellige lande historisk set har bidraget og i dag bidrager til klimaforandringerne, dvs. til den menneskeskabte del af drivhusgasudledning. En del af dilemmaet er moralsk. For kan man påtvinge en befolkning omkostninger for konsekvenser af en handling, som den ikke selv er skyld i? Argumentet er accepteret for så vidt, at 1990 er etableret som basisåret for udregning af landenes reduktionsforpligtigelser i Kyoto-aftalen. 1990 er formentlig ikke tilfældigt valgt, men var det år, hvor den første IPCC-rapport udkom, hvori udledning af drivhusgasser blev knyttet til klimaforandringer, som dermed (delvist) blev

accepteret som menneskeskabte. Valget af 1990 som basisår er imidlertid ikke uproblematisk. I 1990 var en stærkt energiforbrugende produktion i det tidligere Sovjetunionen og Østeuropa fortsat på sit højdepunkt. Efter murens fald har strukturelle ændringer i samfundsøkonomien medført lukning af ineffektive og stærkt energiforbrugende statsmonopoler, hvilket har betydet, at den tidligere østblok har kunnet opnå nemme reduktioner op gennem 1990'erne, også kaldet *hot air*. I modsætning hertil har 1990 som udgangstår betydet, at Danmarks situation er relativt dårligere, end den ville have været, hvis man havde valgt et næsten hvilket som helst andet udgangstår. Netop 1990 var et "vådt" år i den forstand, at det regnede meget i Skandinavien. Derfor importerede Danmark meget vandkraft fra Norge og Sverige og havde følgelig selv en beskedent fossilt baseret elproduktion. Fordi Danmark derfor udledte mindre CO<sub>2</sub> i 1990 end i et normalt produktionsår, bliver det relativt vanskeligere at nå Kyoto-protekkollens reduktionsmålsætning (Svendsen, 2008).

Den anden begrundelse for princippet om et "fælles men differentieret ansvar" ligger i forskellene i økonomisk udvikling og dermed kapacitet til investeringer og omstilling. Denne betragtning ligger til grund for Kyoto-protokollens adskillelse mellem Annex I- og Annex II-lande, hvor Annex I-lande er de økonomisk udviklede lande, mens Annex II-landene er udviklingslandene. Forskellen er, at der i Kyoto-protokollen ikke stilles krav til reduktion i udviklingslandene. Opdelingen retfærdiggøres ved, at Annex I-landene typisk også er de lande, som har skabt deres økonomiske velstand blandt andet gennem industriel produktion baseret på fossile brændstoffer. Modargumentet, som fremføres i dag, er, at nogle Annex II-lande, blandt andet Kina, Brasilien og Indien er inde i en rivende økonomisk udvikling, hvilket betyder, at de ikke kun øger deres udledning af drivhusgasser, men også i stigende grad har økonomisk kapacitet til omstilling.

### Klimadiskurs 3: Hvordan kan vi handle – selvregulering eller offentlig regulering?

Klimaforandringernes karakter af et kollektiv handlingsproblem indebærer, som det fremgår ovenfor, at der er behov for at fastlægge fælles og gerne globale regler for adfærd. Elinor Ostrom, der modtog Nobelprisen i 2009, har imidlertid argumenteret for, at denne reguleringstilgang er baseret på antagelser, som ikke holder, og at den overser mulige perspektiver i lokale selvforvaltnings-systemer (Ostrom, 1999). Ostrom peger på især tre problemer ved offentlig regulering. For det første stiller hun spørgsmål ved antagelsen om, at aktører er normfrie nyttemaksimerende individer, der aldrig vil samarbejde om at løse kollektive handlingsproblemer, hvis ikke der er en stærk ekstern kontrolmyn-

dighed. Samtidig stiller hun spørgsmål ved antagelsens implicitte forventning om, at offentlig myndighed er i stand til at foretage analyser og designe politik til at varetage fællesskabets langsigtede interesser. For det andet mener Ostrom, at reguleringstilgangen er baseret på en fejlagtig tro på, at det er en relativ simpel analytisk opgave at designe regler, der vil kunne ændre aktørernes incitamentsstruktur, og for det tredje problematiserer hun antagelsen om, at centralisering er løsningen, mens lokal selvorganisering betragtes som værende udtryk for lokal og kortsigtet egennyttemaksimering. Konsekvenserne af Ostroms betragtninger er en mere ydmyg tilgang til løsninger på kollektive handlingsproblemer, hvor instrumentelle incitamentsstruktur nødvendigvis må kombineres med og understøttes af oparbejdelse af tillidsrelationer mellem parterne (Ostrom og Ahn, 2009).

I forlængelse heraf argumenterer Günther Teubner (1988) for, at det er en styrke, hvis beslutninger om regler træffes efter fælles refleksion over et givet problems karakter, nødvendigheden af adfærdsændring og dens retning. En sådan refleksiv retlig tilgang til regulering er dermed i udgangspunktet baseret på, at aktører ud fra egen fri vilje og fornuftsrationnement accepterer at ændre deres adfærd. Forventningen om adfærdsændring indeholder imidlertid også en trussel, idet myndigheder til enhver tid kan ændre forholdene og udstede regler, hvis adfærdsændringen ikke forekommer. Styrken ved de frivillige ordninger ligger dermed især i, at det er aktøren selv, der identificerer den for ham mest optimale realisering af målsætningen. Problemet med de frivillige ordninger ligger således fortsat i, at de ikke fjerner incitamentet til at køre på frihjul (*free riding*), men at tilstedeværelse og omfang af tillid mellem aktørerne (den horisontale tillid) såvel som tillid til de statslige myndigheder (den vertikale tillid) kan have betydning for opretholdelse og effektivering af ordningerne (Ostrom og Ahn, 2009). Det er dog tvivlsomt, om selvregulering – i form af en refleksiv retsorden og lokale foranstaltninger – er tilstrækkelig. Som Ostrom selv formulerer det:

The dilemma never fully disappears, even in the best operating systems. Once an agreement has been reached, however, appropriators are no longer making their decisions in a totally independent manner that is almost guaranteed to lead to overuse. But the temptation to cheat always exists. ... Instead of thinking of overcome or conquering tragedies of the commons, effective governance systems cope better than others with the ongoing need to encourage high levels of trust while also monitoring actions and sanctioning rule infractions (Ostrom, 1999: 508).

Nødvendigheden af kontrol og monitorering af private aktører fremhæves også af Pedersen og Svendsen i dette nummer af *Politica*. Vurderingen af EU's kvotehandelssystem og perspektiverne ved at inkludere landbrugssektoren heri rejser netop problemet med, at kontrollen af virksomheder, der indgår i EU's kvotesystem, ligger i medlemslandene, der jf. teorien har en egeninteresse i at forsøge at køre på frihjul og overflytte byrderne til de andre medlemslande, hvilket kan friste til at føre en lemfældig kontrol. Den centralisering af udstedelse af kvoter, der skete i 2005, er med rette benævnt en revolution i EU-retlig regulering, men det vil være en endnu større revolution, hvis håndhævelses- og sanktionssystemet blev centraliseret. Selvom man i kampen mod klimaforandringer ikke bør overse betydningen af selvregulering, så er også offentlig regulering nødvendig for at imødegå et "klima på frihjul".

## Litteratur

- Colby, Michael E. (1990). "Environmental Management in Development. The Evolution of Paradigms", *World Bank Discussion Papers*, No. 80, pp. 1-30.
- Fletcher, Amy Lynn (2009). "Clearing the air: the contribution of frame analysis to understanding climate policy in the United States", *Environmental Policy*, 18. årg., nr. 5, pp. 800-816.
- Gautier, Chaterine (2008), *Oil, Water, and Climate. An Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC (1990). [http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/IPCC\\_1990\\_and\\_1992\\_assessment/English/ipcc-90-92-assessments-overview.pdf](http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/IPCC_1990_and_1992_assessment/English/ipcc-90-92-assessments-overview.pdf), accessed 15.07.2010.
- IPCC (2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf)
- Hardin, Garrett (1968). "The Tragedy of the Commons", *Science*, 62. årg., pp. 1243-1248.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Comparative Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1999). "Coping With Tragedies of the Commons", *Annual Review of Political Science*, nr. 2, pp. 493-535.
- Ostrom, Elinor og T.K. Ahn (2009). "The Meaning of Social Capital and Its Link to Collective Action," pp. 17-35 i Gert T. Svendsen og Gunnar L.H. Svendsen (red.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Page, Edward A. (2008). "Distributing the Burdens of Climate Change", *Environmental Politics*, 17. årg., nr. 4, pp. 556-575.

- Svendsen, Gert Tinggaard (2008). "Hvordan måles lobbyisme i EU? CO<sub>2</sub>-kvoter som case", *Politik*, 11. årg., nr. 4, pp. 18-26.
- Teubner, Günter (1988). "Refleksiv ret. Udviklingsmodeller for retten i sammenlignende perspektiv", pp. 21-79 i Asmund Born et al. (red.), *Refleksiv ret*, København: Nyt fra samfundsvidenskabernes.
- UN (1987). *Our Common Future (The Brundtland Report)*, United Nations World Commission on Environment and Development, Oxford: Oxford University Press.

Henrik Jepsen

## Fra konflikt til kompromis: Bidrager *issue linkage* til at opnå aftaler i klimaforhandlingerne?

*Issue linkage* betegner en simultan forhandling om flere issues med henblik på en samlet aftale. På den ene side gør *issue linkage* det muligt at opnå større aftaler gennem udveksling af indrømmelser på tværs af issues. På den anden side indebærer *issue linkage* en risiko for, at en hårdknude på ét issue kommer til at blokere for fremskridt på andre issues. Min analyse viser, at *issue linkage* i de seneste runder af klimaforhandlingerne har bidraget til aftaler om teknologi, skovrydning, tilpasning og finansiering, men i mindre grad til en aftale om reduktion af drivhusgasudledninger.

For 20 år siden forudsagde James K. Sebenius, at "det formentlig kun er ved at koble issues som teknologisk bistand, forskellige former for finansiel eller 'in-kind' kompensation, at mange lande vil blive foranlediget til at tilslutte sig [en international klimaaftale]" (Sebenius, 1991: 125, egen oversættelse). Der er siden foretaget adskillige studier af *issue linkages* i klimaforhandlingerne. Alligevel er det stadig uklart om *issue linkages* faktisk bidrager positivt til opnåelsen af aftaler. En årsag er, at de eksisterende studier af *issue linkage* ofte fokuserer på overholdelse frem for opnåelse af aftaler (for en skelnen, se Carraro, 1997). En anden årsag er, at de ofte bygger på formelle modeller, der ikke valideres af empiriske analyser (se fx Carraro og Siniscalco, 1994; Carraro, 1997; Hanley og Folmer, 1998). Endelig anvender de få studier, som faktisk er empirisk funderede (se fx Falkner et al., 2010), sjældent en systematisk tilgang til studiet af *issue linkage*. I denne artikel undersøger jeg empirisk og systematisk, om *issue linkage* har bidraget til opnåelsen af aftaler i arbejdsgruppen Ad-hoc Working Group on Long-term Cooperative Action (AWG-LCA). Denne arbejdsgruppes mandat er at sikre en fuldstændig, effektiv og bæredygtig implementering af Klimakonventionens ultimative mål, dvs. stabilisering af den atmosfæriske koncentration af drivhusgasser på et niveau, der forebygger farlige, menneskeskabte klimaforhandlinger. Efter planen skal der indgås aftaler om både reduktion af drivhusgasudledninger, herunder mindsket afskovning og nedbrydning i udviklingslande (nedenfor blot "mindsket afskovning" eller "REDD" Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), tilpasning til klimaforandringer, teknologiudvikling og teknologispredning

og finansiering af disse tiltag (UNFCCC, 2007). AWG-LCA omfatter altså adskillige issues. Samtidig omfatter AWG-LCA alle parter til Klimakonventionen, hvorimod USA kun har observatørstatus i den parallelle arbejdsgruppe, der forhandler om Kyoto-protokollens fremtid.<sup>1</sup> De mange issues og parter gør AWG-LCA til en oplagt case at afprøve argumenter om issue linkage på. Arbejdsgruppens foreløbige resultater udgør derfor analysens afhængige variabel.

Det er klart, at issue linkage ikke er den eneste faktor, der påvirker opnåelsen af aftaler. I litteraturen fremhæves blandt andet gruppens (kollektivets) størrelse (Olson, 1965), samarbejdets tidshorisont (Axelrod, 1984; Sandler, 2004: 29f), forskelle på *high* og *low* politics (Hoffman, 1966), en hegemons evne og vilje til at tilvejebringe godet unilateralt eller ved hjælp af tvang (Keohane, 1980, 1984) samt de forskellige omkostninger og gevinster ved at tilvejebringe forskellige goder (Barrett, 2005, 2007). Mit argument er da heller ikke, at issue linkages *determinerer* opnåelsen af aftaler. Argumentet er derimod, at issue linkages *bidrager* til opnåelsen af aftaler.

Afprøvningen af argumentet sker i tre trin: Først introducerer jeg fem idealtypiske forhandlingsstrukturer, der med varierende sandsynlighed vil resultere i, at en aftale opnås. Dernæst fremsætter jeg en hypotese om, at effekten af issue linkage er større, jo lavere sandsynligheden for separate aftaler er. Herefter følger min analyse af, hvilken forhandlingsstruktur det enkelte issue i klimaforhandlingerne repræsenterer og dermed, hvad det sandsynlige udfald ville være i den kontrafaktiske situation, hvor issue blev forhandlet separat. Endelig sammenligner jeg det sandsynlige udfald af de kontrafaktiske forhandlinger med udfaldet af virkelighedens forhandlinger. Her søger jeg endvidere efter eksplicitte udvekslinger af indrømmelser på tværs af issues. Observationen af sådanne indrømmelser vil nemlig være et stærkt bevis på, at issue linkage faktisk bidrager til at opnå aftaler.

## Forhandlingsstrukturer og sandsynligheden for at opnå aftaler

De fleste issues i klimaforhandlingerne handler om tilvejebringelsen af et internationalt (kollektivt) gode. Dermed kan forhandlingerne om dem opfattes som særskilte kollektive handlingsproblemer (se også Sandler, 2004). Ifølge den "situationsstrukturelle tilgang" (fx Stein, 1983; Zürn, 1992; Martin, 1993, 1994; Rittberger og Zürn, 1990: 38ff) afspejler forskellige kollektive handlingsproblemer forskellige forhandlingsstrukturer. Nogle af disse er befordrende for regimedannelse, andre er ikke. Idet et regime kan opfattes som "institutioner med eksplicitte regler vedtaget af regeringer, som angår bestemte sæt af issues i internationale relatione" (Keohane, 1989: 4), synes situationsstrukturalismen tæser relevante her, selvom den afhængige variabel er opnåelsen af aftaler.<sup>2</sup> Jeg

vil altså vurdere sandsynligheden for separate aftaler på forskellige issues ved at analysere, hvilken forhandlingsstruktur de hver især repræsenterer.

Forhandlingsstrukturen analyseres ved hjælp af tre parametre. Det første parameter fastlægger, om godet, der forhandles om, er nationalt (privat) eller internationalt (kollektivt). Hvis godet er nationalt, tilfalder samtlige gevinster den part, der tilvejebringer det, og derfor må den enkelte part forventes at tilvejebringe den kollektivt optimale mængde på egen hånd. Parterne kan altså ikke øge det kollektive udbytte gennem samarbejde, hvorfor der er tale om et nulsumsspil. Hvis godet derimod er internationalt, udgør de enkelte parters nationale gevinster kun en brøkdel af de samlede, kollektive gevinster. I en sådan situation forventes parterne ikke at tilvejebringe den kollektivt optimale mængde på egen hånd. Hvis de er strengt egennyttemaksimerende, vil de nemlig kun tilvejebringe godet i det omfang, deres egne nationale marginale gevinster opvejer deres marginale omkostninger. Der er altså tale om et kollektivt handlingsproblem. Dette kollektive handlingsproblem repræsenterer et plussumsspil, idet parterne ved at indgå en international aftale om at samarbejde kan øge deres udbytte.

Det andet parameter fastlægger, om det kollektivt optimale udbytte er ulige fordelt mellem parterne (se også Hasenclever et al., 1997). I så fald vil parterne være uenige om, hvorvidt der skal samarbejdes, og/eller hvem der skal påtage sig forpligtelser. To faktorer kan resultere i en ulige fordeling af udbyttet: For det første kan der være forskelle i parternes gevinster og omkostninger ved godets tilvejebringelse. For det andet kan et godes *aggregation technology* betyde, at ikke alle parter behøver at samarbejde (se Sandler, 2004: 38f). Hvis et gode kendetegnes af en *best shot technology*, vil en enkelt parts bidrag være tilstrækkeligt til at opnå det kollektivt optimale udfald. Et eksempel er medicinsk forskning: Når én part først har fundet en kur, er andre parters forskning overflødig. Hvis et gode derimod kendetegnes ved en *summation technology*, opnås det kollektivt optimale udfald kun, når alle parter bidrager. Det tredje og sidste parameter angiver, om der er incitament til ikke at samarbejde, selv efter at samarbejde er etableret, dvs. incitament til at bryde en aftale. Et sådant incitament øger mistilliden og nødvendiggør monitorering og sanktionsmekanismer (Hasenclever et al., 1997: 53ff). Forskellige kombinationer af de tre parametre resulterer i forskellige forhandlingsstrukturer. I figur 1 ses fem idealtyper, "prisoner's dilemma", "assurance", "koordination" (Sandler, 2004: 26) og "suasion" (Cesar og de Zeeuw, 1996; se også Martin, 1993; Zürn, 1992; Hasenclever et al., 1997) samt en konstrueret struktur kaldet "konflikt".



Figur 1: Idealtypiske forhandlingsstrukturer

Prisoner's dilemma

Part B	<b>Sam-arbejde</b>	-2	4
	<b>Ikke samarbejde</b>	0	6
		<b>Ikke samarbejde</b>	<b>Sam-arbejde</b>
		Part A	

Assurance

Part B	<b>Sam-arbejde</b>	-4	4
	<b>Ikke samarbejde</b>	0	0
		<b>Ikke samarbejde</b>	<b>Sam-arbejde</b>
		Part A	

Koordination

Part B	<b>Sam-arbejde</b>	2	2
	<b>Ikke samarbejde</b>	0	6
		<b>Ikke samarbejde</b>	<b>Sam-arbejde</b>
		Part A	

Suasion

Part B	<b>Sam-arbejde</b>	2	8
	<b>Ikke samarbejde</b>	0	6
		<b>Ikke samarbejde</b>	<b>Sam-arbejde</b>
		Part A	

Konflikt

Part B	<b>Sam-arbejde</b>	-4	0
	<b>Ikke samarbejde</b>	0	4
		<b>Ikke samarbejde</b>	<b>Sam-arbejde</b>
		Part A	

Prisoner's dilemma er givetvis den bedst kendte forhandlingsstruktur. Her forhandler to symmetriske parter om at tilvejebringe et internationalt gode. Det kollektivt optimale udfald er gensidigt samarbejde [4,4], hvor udbyttet af samarbejdet er ligeligt fordelt. Begge parter er imidlertid bedst stillet i situationen, hvor kun modparten samarbejder. Incitamentet til at bryde en evt. aftale – og frygten for at modparten vil gøre det – betyder, at status quo [0,0], dvs. ingen aftale, er et sandsynligt udfald, medmindre parternes tidshorizont er lang, og forhandlingerne gentages (Axelrod, 1984). Assurance afspejler også en forhandling om et internationalt gode, hvor parterne kun opnår det kollektivt optimale udbytte, når begge samarbejder, og hvor udbyttet er ligeligt fordelt. I modsætning til prisoner's dilemma har parterne imidlertid intet incitament til at bryde en aftale, når samarbejde først er etableret. I koordination har parterne heller ikke noget incitament til at bryde en indgået aftale. Her er det imidlertid ikke alle bidrag, der øger det kollektive udbytte. Tværtimod er én parts bidrag tilstrækkeligt, dvs. der er tale om en *best shot technology*. Det betyder, at udbyttet vil være ulige fordelt, og udfordringen ligger derfor i at blive enige om, hvem der skal bidrage.

Suasion er et plussumsspil, hvor udbyttet er ulige fordelt, således at mindst en part vil være utilfreds, uanset udfaldet. I den version af suasion, som er vist i figur 1, har Part A ikke-samarbejde som sin dominerende strategi, mens Part B har samarbejde som sin dominerende strategi (Cesar og de Zeeuw, 1996: 163; for andre versioner se Martin, 1993: 103ff; Hasenclever et al., 1997: 51). Den bagvedliggende årsag er, at Part B's nationale gevinster ved at tilvejebringe godet overstiger omkostningerne. Part B vil altså samarbejde, uanset hvad Part A gør. For Part A er gevinsterne ved gensidigt samarbejde imidlertid utilstrækkelige til at opveje omkostningerne. Derfor må Part B "overtale" Part A til at samarbejde. Selv hvis Part A overtales til at indgå en aftale, vil den dog have incitament til at bryde den. Et eksempel på en suasion-struktur er 1980'ernes forhandlinger om udfasning af ozonnedbrydende gasser, hvor de udviklede lande, der befinder sig tættere på polerne, og hvis befolkninger er mere sårbare, måtte overtale udviklingslandene til at samarbejde efter selv at have påbegyndt udfasning (Cesar og de Zeeuw, 1996: 163; Barrett, 2005: 220ff).

Konflikt illustrerer som den eneste forhandlingsstruktur en forhandling om et nationalt gode, dvs. et nulsumsspil. Et eksempel på "konflikt" kunne være en forhandling om overgivelse af territorium eller penge fra én stat til en anden. Her er gensidigt samarbejde reelt umuligt (hvis to symmetriske parter samarbejdede, ville udbyttet blot svare til status quo, jf. figur 1). En evt. aftale vil derfor snarere specificere, at kun én part samarbejder, og dermed resultere i en ulige fordeling af udbyttet. Samtidig vil den bidragende part have incitament til at bryde en evt. aftale. At ingen af de ovennævnte situationsstrukturalister beskæftiger sig med en forhandlingsstruktur, der ligner "konflikt", skyldes måske, at der ikke umiddelbart er nogen grund til at forhandle om et issue, hvor alt, hvad der vindes af den ene part, tabes af den anden part. Som vi skal se nedenfor er forhandlingsstrukturen imidlertid relevant i virkelighedens klimaforhandlinger. Issues linkage gør nemlig, at der selv i nulsumsspil kan opnås aftaler.

Som nævnt ovenfor, hævder situationsstrukturalisterne, at sandsynligheden for regimedannelse varierer på tværs af forhandlingsstrukturerne (Rittberger og Zürn, 1990: 38ff; se også Zürn, 1992). Argumentet er, at forhandlinger vanskeliggøres af en ulige fordeling af udbyttet, som medfører uenighed om, hvorvidt der skal samarbejdes, og/eller hvem der skal bidrage samt af et incitament til at bryde en aftale. Følgelig forventes sandsynligheden for en aftale at være størst i assurance, relativt stor i koordination, middelmådig i prisoner's dilemma, relativt lille i suasion (se også Hasenclever et al., 1997: 53f) og mindst i "konflikt". Disse forventninger sammenfattes i tabel 1.

*Tabel 1: Forhandlingsstrukturer og sandsynligheden for separat aftale*

	Er godt nationalt?	Er det kollektivt optimale udbytte ulige fordelt?	Er der incitament til at bryde aftale?	Sandsynlighed for separat aftale
Assurance	Nej	Nej	Nej	Størst
Koordination	Nej	Ja	Nej	Større
Prisoner's dilemma	Nej	Nej	Ja	Middel
Suasion	Nej	Ja	Ja	Mindre
Konflikt	Ja	(Ja)	Ja	Mindst

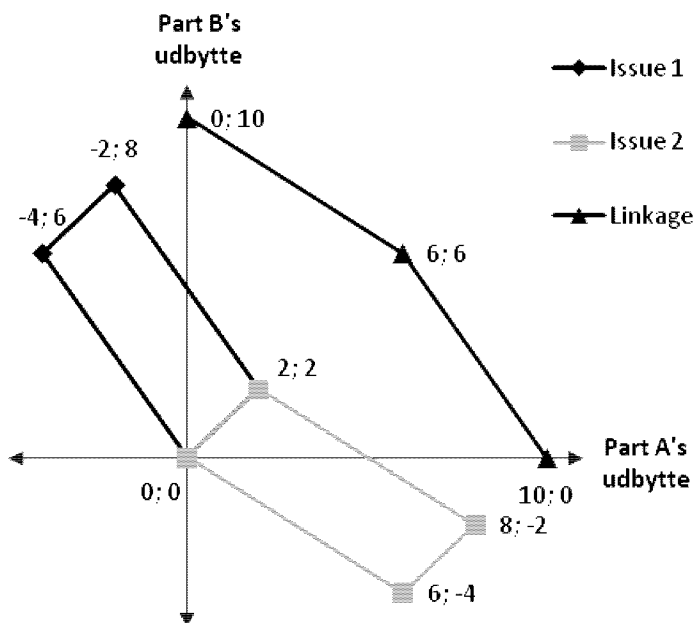
### *Effekten af issue linkage*

Hidtil har jeg betragtet hvert issue separat. Næste skridt er at udlede forventninger til situationen, hvor issueene forhandles simultant. Essensen af succesfuld issue linkage er, at parter opnår aftaler ved at udveksle indrømmelser *på tværs* af issues (Keohane, 1983: 156; 1984: 91; Martin, 1993). Der er imidlertid to forudsætninger for succesfuld issue linkage. For det første må parterne indrage forskellige positioner på begge issues, således at de har indrømmelser at tilbyde hinanden. For det andet må parterne tilskrive issues forskellig værdi, således at de har gensidig fordel af at udveksle indrømmelser (Sebenius, 1984: 118; Martin, 1994; Cesar og de Zeeuw, 1996; McKibben, 2010). De to forudsætninger kan betegnes spejlvendte positioner og spejlvendte prioriteringer. Jo mere spejlvendte positionerne og prioriteringerne er, jo større er det potentielle udbytte af issue linkage (se også Cesar og de Zeeuw, 1996). Fra et issue linkage-perspektiv er det således ikke homogenitet, men heterogenitet, der muliggør en aftale (Martin, 1994; se også Sebenius, 1984: 118). Heterogeniteten vil være størst i to spejlvendte konfliktstrukturer og mindst i to spejlvendte assurance-strukturer. I førstnævnte situation er differencen mellem den aftale, der kan opnås ved hjælp af issue linkage, og den aftale, der kan opnås ved hjælp af separate forhandlinger, stor; i sidstnævnte er den lille.

Logikken er illustreret i figur 2 (Cesar og de Zeeuw, 1996: 168f). Figuren viser issue linkage mellem to issues, der repræsenterer spejlvendte suasion-strukturer, dvs. en forhandlingsstruktur der er præget af meget lav sandsynlighed for separate aftaler på de enkelte issues. På begge issues maksimeres det kollektive udbytte ved gensidigt samarbejde. Ingen part vil dog acceptere en aftale, der resulterer i et ringere udbytte end status quo [0,0], og derfor er separate aftaler om gensidigt samarbejde [-2;8; 8,-2] vanskelige at opnå. Gensidigt samarbejde kan imidlertid opnås, når de to issues forhandles simultant. Her opvejes den enkelte parts negative udbytte på det ene issue nemlig af partens

positive udbytte på det andet issue. Issue linkage skaber således en *zone-of-agreement* i figurens nordøstlige hjørne (Sebenius, 1984: 194; Cesar og de Zeeuw, 1996: 168f).

Figur 2: Issue linkage



Issue linkage kan imidlertid også have en negativ effekt og mindske en zone-of-agreement. Det sker, hvis et issue, hvor parterne kunne opnå en separat aftale, forhandles simultant med et issue, hvor der umuligt kan opnås en aftale. I så fald vil hårdknuden på sidstnævnte nemlig forhindre parterne i at høste det potentielle udbytte på førstnævnte (Sebenius, 1984). Issue linkage er således relativt risikabelt, når et eller flere issues repræsenterer forhandlingsstrukturerne assurance eller koordination, hvor sandsynligheden for en aftale er stor, men relativt risikofrit, hvis alle issues repræsenterer forhandlingsstrukturerne suasion eller konflikt, hvor sandsynligheden for en aftale alligevel er begrænset (se også Rittberger og Zürn, 1990: 39ff).

Samlet kan der altså fremsættes en hypotese om, at den positive effekt af issue linkage er større, jo lavere sandsynligheden for separate aftaler er (se også Rittberger og Zürn, 1990: 39ff). Hypotesen testes ved at søge efter dens for-

ventede implikationer i virkelighedens klimaforhandlinger: For det første må parterne have opnået større aftaler end forventet på issues, hvor sandsynligheden for en separat aftale var lav. For det andet må aftaleteksten afspejle quid pro quo-kompromiser på tværs af issues. Den første implikation er *nødvendig* at observere, hvis hypotesen skal finde støtte. Et fravær af større aftaler end forventet på issues, hvor sandsynligheden for en separat aftale var lav, vil nemlig være et stærkt bevis mod hypotesen. Den anden implikation er ikke nødvendig, men til gengæld *unik*, idet ingen alternative teorier vil kunne forklare observationen af quid pro quo-kompromiser på tværs af issues i aftaleteksten (van Evera, 1997).

### Sandsynligheden for separate aftaler på klimaforhandlingernes issues

Jeg vil nu analysere forhandlingsstrukturerne på de fem overordnede issues i AWG-LCA-forhandlingerne – reduktion af drivhusgasudledninger, REDD, teknologi, tilpasning og finansiering – ved hjælp af de ovenfor definerede parametre. Formålet er at fastlægge de sandsynlige udfald i den kontrafaktiske situation, hvor disse issues blev forhandlet separat. For forsimpelings skyld antages det overordnet, at der kun er to parter i forhandlingerne: udviklede lande og udviklingslande. Det gør det nemlig muligt at konceptualisere forhandlingerne ved hjælp af 2x2 matricer, som det blev gjort ovenfor (se også Scharpf, 1997: 79ff). Antagelsen er grov, men forsvarlig for så vidt at skellet mellem udviklingslandene og udviklede har været institutionaliseret i klimaforhandlingerne siden 1992, hvor Klimakonventionen blev etableret. Her blev de daværende OECD-lande og en række transitionsøkonomier inkluderet i det såkaldte Annex I og pålagt større forpligtelser (UNFCCC, 1992).

#### *Reduktion af drivhusgasudledninger*

I litteraturen er forhandlinger om reduktion af drivhusgasudledninger generelt blevet konceptualiseret som et prisoner's dilemma (Sandler, 2004; Barrett, 2005; se også Jepsen, 2010). Dette stemmer overens med analyserammen opstillet i tabel 1. For det første er der tale om et internationalt gode. Drivhusgasser spredes nemlig i atmosfæren, hvorfor enhver part kun modtager en brøkdel af gevinsterne ved sine reduktioner. For det andet har parterne incitament til at bryde en aftale i det omfang, deres marginale omkostninger overstiger deres nationale marginale gevinster (Barrett, 2005). For det tredje synes udbyttet ikke at være så ulige fordelt, at der er uenighed om, hvorvidt der skal samarbejdes, eller hvem der skal bidrage. Dels er der tale om en summation technology, fordi enhver reduktion modvirker klimaforandringerne; dels har

både udviklingslande og udviklede lande incitament til at reducere deres udledninger. På den ene side har udviklingslandene incitament til at reducere, fordi de er særligt sårbare over for klimaforandringer og derfor har store tab i relative termer. På den anden side har de udviklede lande incitament til at reducere, fordi de har større økonomier og derfor mere at miste i absolutte termer (se også Jepsen, 2010). Ser man bort fra de lavtliggende østater, synes udbyttet af reduktioner altså fordelt så ligeligt, at der er tale om et prisoner's dilemma, snarere end suasion. I selve AWG-LCA-forhandlingerne anerkendte parterne da også allerede inden COP15, at både udviklede lande og udviklingslande burde bidrage med reduktioner. Samlet er sandsynligheden for en separat aftale således middelmådig.

### *Mindsket afskovning og nedbrydning (REDD)*

REDD indgår ikke som en selvstændig byggesten i forhandlingerne (UNFCCC, 2007), men er i høj grad blevet behandlet som en sådan i de seneste år (se fx Andrews et al., 2011). Som beskrevet ovenfor nyder alle parter godt af reduktion af drivhusgasudledninger. Dette gælder også reduktioner som følge af mindsket afskovning. REDD synes altså at være et internationalt gode. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at der også er adskillige nationale gevinster ved mindsket afskovning og nedbrydning, fx økoturisme og fravær af erosion. Dermed er REDD i nogen grad et nationalt gode (Sandler, 2004: 37f, 54). Når denne skelnen er relevant, er det, fordi forholdet mellem internationale gevinster og nationale gevinster bestemmer, hvorvidt der er tale om et kollektivt handlingsproblem. Hvis godet er nationalt, er de nationale gevinster lig kollektivets gevinster, og der er intet kollektivt handlingsproblem og derfor heller intet behov for internationalt samarbejde. I så fald vil der være tale om forhandlingsstrukturen konflikt. I forhandlingerne er REDD dog blevet behandlet som et internationalt gode. I det oprindelige forslag om at inkludere mindsket afskovning i forhandlingerne henvises der således direkte til den manglende tilvejebringelse af godet, som følger af, at omkostningerne er nationale, hvorimod gevinsterne er globale (UNFCCC, 2005: 4).

Eftersom enhver parts mindskede afskovning kan øge det kollektive udbytte, er der tale om en *summation technology*, hvor der forventes enighed om, at alle bør bidrage. Da den enkelte part samtidig har incitament til ikke at samarbejde, selv efter en aftale er indgået, forekommer REDD at være et prisoner's dilemma. Alligevel er REDD-forhandlingerne bedre repræsenteret af en suasion-struktur. For det første er REDD-issuet begrænset til at omhandle skov i udviklingslande. Derfor vil de udviklede lande have større udbytte af en aftale end udviklingslandene. For det andet synes udviklingslandene at fore-

trække intet samarbejde frem for gensidigt samarbejde. Således er skovarealerne i Sydamerika, Afrika, Centralamerika og Sydøstasien blevet mindsket mellem 2000 og 2010 (FAO, 2010: 18), mens afskovningen i Europa og Nordamerika var bremsset allerede inden Kyoto Protokollens ikrafttræden.<sup>3</sup> Samlet kan udviklingslandene og de udviklede lande således opfattes som henholdsvis Part A og B i figur 1's suasion-struktur. Sandsynligheden for en separat aftale er således mindre, jf. tabel 1.

### *Teknologi*

Udvikling og overførsel af teknologi er en vigtig byggesten i klimaforhandlingerne, fordi bedre teknologi nedbringer omkostningerne ved at foretage reduktioner og tilpasse sig til klimaforandringer (Yamin og Depledge, 2004: 303ff). De fleste teknologier kan anvendes af flere parter og er således et internationalt gode. Fordi omkostningerne ved at tilvejebringe teknologi (forskning) bæres af den enkelte part, vil der imidlertid blive forsket mindre, end det er kollektivt optimalt. Dermed udgør teknologisamarbejde et kollektivt handlingsproblem (se også Stiglitz, 1999: 310f).

Da drivhusgasudledninger er et resultat af mange forskelligartede aktiviteter (landbrug, industri, transport etc.), synes det mest rimeligt at konkludere, at der er tale om en *summation technology*: Der eksisterer næppe nogen enkelt, uopdaget teknologi, som kan løse klimaproblemet, men mange nyttige teknologier. Dermed kan det kollektive udbytte principielt øges af flere parter på samme tid. De udviklede landes teknologiske forspring er imidlertid så stort, at det primært er dem, der er i stand til at bidrage. Traditionelt har forhandlingerne derfor fokuseret på overførsel af teknologi til udviklingslande (Yamin og Depledge, 2004: 303ff). Her har de udviklede lande ofte tøvet, blandt andet med henvisning til behovet for at beskytte intellektuelle rettigheder. Det indikerer, at de udviklede lande har mindre udbytte af en aftale end udviklingslande og et incitament til at tilbageholde teknologi, selv efter en aftale er indgået. Scott Barrett har ganske vist argumenteret for, at potentielle teknologidonors interesse i at tilbageholde deres teknologi er begrænset, idet modtagernes større reduktioner vil komme donorerne selv til gode (Barrett, 2005: 309ff). Her er der imidlertid tale om en implicit kobling til reduktioner: incitamentet opstår netop, fordi teknologi kobles til reduktioner. Samlet synes der altså både at være en ulige fordeling af udbyttet og et incitament til at bryde en aftale. Det indikerer en suasion-struktur og en mindre sandsynlighed for en separat aftale.

### *Tilpasning*

Tilpasning foretages for at mindske tabene som følge af klimaforandringer, herunder øgede temperaturer, oversvømmelser samt afledte konsekvenser heraf. Issuet har høj prioritet hos udviklingslandene, der pga. deres allerede varme klima, afhængighed af landbrug og begrænsede kapacitet rammes hårdt af klimaforandringerne. Klimakonventionen fra 1992 fastlægger da også, at de udviklede lande skal tilvejebringe midler til udviklingslandes tilpasning, og Bali Action Plan (UNFCCC, 2007) kræver en styrket indsats på området.

Tilpasning udgør indiskutabelt et plussumsspil på lokalt niveau: Bygning af diger og tilplantning af områder, hvor der er risiko for jorderosion, kræver typisk bidrag fra flere aktører, og gevinsten deles af mange. Det er imidlertid tvivlsomt, om tilpasning også udgør et plussumsspil på internationalt niveau. Ser man bort fra international migration og mindsket samhandel, der må betragtes som langsigtede konsekvenser, er langt hovedparten af gevinsterne ved de ovennævnte tiltag nemlig nationale (Yamin og Depledge, 2004: 234; se også Kartha et al., 2006: 1; Barrett, 2007: 187). Det betyder principielt, at tilpasning ikke kræver internationalt samarbejde (Barrett, 2005: 375), og dermed er sandsynligheden for en separat aftale minimal. Denne forventning lyder umiddelbart kontroversiel. Det skal da også understreges, at argumentet ikke er, at udviklingslandenes krav om hjælp til tilpasning er urimelige (de udviklede lande bærer langt størsteparten af det historiske ansvar for klimaforandringerne) (se også Barrett, 2007: 187). Argumentet er blot, at de udviklede landes eventuelle incitament til at bidrage til tilpasning beror på moralske hensyn, snarere end på økonomisk rationelle hensyn. Moralske hensyn spiller imidlertid ingen rolle i den anlagte teoriramme. Her antages parterne tværtimod at være strengt egennyttemaksimerende: i prisoner's dilemma, koordination, assurance, suasion og konflikt bekymrer A og B sig kun om deres eget, nationale udbytte. Antagelsen er selvfølgelig en tilsnigelse – lande bekymrer sig givetvis om hinandens velfærd i et vist omfang. Netop derfor bør der ikke blot observeres en større aftale end forventet, men også gensidige indrømmelser, hvis hypotesen om, at issue linkage har en effekt på en evt. aftale om tilpasning, skal bekræftes.

Samlet gør antagelsen om, at gevinsterne ved tilpasning er nationale, og antagelsen om, at parter er egennyttemaksimerende, at sandsynligheden for en separat aftale om tilpasning må forventes at være minimal. Det er i øvrigt værd at bemærke, at sandsynligheden stadig ville være lille, hvis man antog, at de udviklede lande opnåede visse, begrænsede gevinster ved udviklingslandene tilpasning. I så fald ville forhandlingerne om tilpasning repræsentere en suasion-struktur.



### *Finansiering*

Bali Action Plan (UNFCCC, 2007) fastlægger, at parterne skal forstærke tilvejebringelsen af finansielle midler og investeringer til at understøtte reduktioner (herunder REDD), tilpasning og teknologisamarbejde. Tilvejebringelse af finansiering er således en indirekte tilvejebringelse af de øvrige goder. De overordnede regler for finansiering er fastlagt i Klimakonventionen fra 1992 (UNFCCC, 1992). Den forpligter de udviklede lande i Annex II, dvs. OECD-lande anno 1992 undtaget transitionsøkonomier og Tyrkiet til at finansiere tiltag i udviklingslande. Artikel 4.3 lyder således: "The developed country Parties and other developed Parties included in Annex II shall provide new and additional financial resources to meet the agreed full costs incurred by developing country Parties in complying with their obligations [...]" (UNFCCC, 1992; Yamin og Depledge, 2004: 276ff; Mace, 2005: 226). Endvidere fastlægger artikel 4.4, at de udviklede lande i Annex II skal hjælpe de udviklingslande, der er særligt sårbare over for klimaforandringer, ved at imødekomme deres omkostninger til tilpasning (UNFCCC, 1992). At dømme ud fra disse artikler synes de udviklede lande umiddelbart at være pålagt store forpligtelser. Men hverken Klimakonventionen, Kyoto Protokollen eller Bali Action Plan fastlægger præcis, hvor meget finansiering de udviklede lande skal tilvejebringe. Artikel 4.3 fastlægger blot, at der skal tages højde for behovet for tilstrækkelighed, forudsigelighed og en passende byrdefordelig mellem udviklede lande (UNFCCC, 1992). Dermed er finansieringen vidt åben for forhandling (Yamin og Depledge, 2004: 267).

Forhandlingerne om fastsættelsen af det adækvate beløbs størrelse repræsenterer et plussumsspil for så vidt, at finansieringen anvendes til at tilvejebringe internationale goder, dvs. reduktioner, REDD og teknologi, der kommer flere parter til gode. Allokering af beløbet til tilpasning, repræsenterer fastsættelsen af beløbet derimod et nulsumsspil. De udviklede parter inciteres til at bidrage er således større, jo større en andel af den samlede finansiering, der allokering til andre goder end tilpasning. Finansieringsforhandlingernes struktur og dermed sandsynligheden for en aftale afhænger altså af, hvilket gode finansiering anvendes på. Anvendes de tilvejebragte midler på reduktioner, er der tale om et prisoner's dilemma; anvendes de på teknologi eller REDD, er der tale om suasion; anvendes de på tilpasning, er der tale om en konfliktstruktur. Som vi skal se nedenfor, er allokeringen af finansiering da også et væsentligt spørgsmål i klimaforhandlingerne.

### *Sandsynligheden for separate aftaler*

Ovenstående analyse viser, at langt fra alle issues repræsenterer et prisoner's dilemma. For det første afspejler både teknologi- og REDD-forhandlingerne suasion, idet én gruppe af parter her må overtale en modvillig gruppe til at samarbejde. For det andet afspejler tilpasning en konfliktstruktur, og for det tredje kombinerer finansieringsforhandlingerne elementer af både prisoner's dilemma, suasion og konflikt. Tabel 2 opsummerer.

*Tabel 2:* Forhandlingsstrukturer på issues i klimaforhandlingerne og sandsynligheden for separat aftale

	Er godet nationalt?	Er det kollektivt optimale udbytte ulige fordelt?	Er der incitament til at bryde aftale?	Forhandlingsstruktur	Sandsynlighed for separat aftale
Reduktioner	Nej	Nej	Ja	Prisoner's dilemma	Middel
REDD	Nej	Ja	Ja	Suasion	Mindre
Teknologi	Nej	Ja	Ja	Suasion	Mindre
Tilpasning	Ja	(Ja)	Ja	Konflikt	Mindst
Finansiering	-	-	-	-	-

Som det ses i tabel 2, optræder incitamentet til at bryde en aftale på samtlige issues, og dermed er sandsynligheden for en separat aftale i alle tilfælde begrænset. Fra et metodisk synspunkt er det uhensigtsmæssigt, da det gør det vanskeligt at afprøve argumentet om, at issue linkage indebærer en risiko for, at en hårdknude på ét issue blokerer for en sandsynlig aftale på et andet. Som det vil fremgå nedenfor, finder dette argument dog alligevel støtte.

### **Bidrager issue linkage til aftaler?**

Hypotesen om, at den positive effekt af issue linkage er større, jo lavere sandsynligheden for separate aftaler er, vil blive prøvet på to måder. For det første ved at sammenligne de kontrafaktiske udfald med udfaldet af virkelighedens forhandlinger og vurdere, om der er opnået en større aftale end forventet. En aftale vurderes at være "større", jo større adfærdsændring den forpligter parterne til. For det andet analyseres det, om aftaleteksten afspejler gensidige indrømmelser.

Analysen af uoverensstemmelse mellem de kontrafaktiske og de virkelige udfald af forhandlingerne tager afsæt i de aftaler, der er opnået på COP15 i 2009 og COP16 i 2010. På COP16 lykkedes det parterne at opnå aftaler om både teknologi, REDD, tilpasning og finansiering (UNFCCC, 2010; Andrews et al., 2011: 10). På teknologi-issuet etablerer den såkaldte Cancún-pakke en

Technology Executive Committee og et Climate Technology Centre and Network, der har til opgave at assistere udviklingslandene. Aftalen er dog begrænset af uenigheder om intellektuelle rettigheder og finansieringen af teknologi (Shirokova, 2010). På REDD anmoder Cancún-pakken udviklingslandene om at reducere udledninger fra afskovning m.m. i "kontekst af tilvejebringelse af tilstrækkelig og forudsigelig støtte, herunder finansiering og teknisk og teknologistøtte" [egen oversættelse] (UNFCCC, 2010: 10f). Visse vigtige spørgsmål, især angående finansiering af REDD, er dog udskudt (mere herom nedenfor). På tilpasnings-issuet blev parterne blandt andet enige om at bistå de mindst udviklede lande, et Cancún Adaptation Framework, der har til formål at fremme alle parters tilpasning, samt en Adaptation Committee, der skal yde teknisk bistand. Trods dette er også tilpasningsaftalens omfang middelmådig, da en række institutionelle spørgsmål samt allokeringen af finansieringen endnu ikke er afklaret.

Cancún-pakken angiver, at allokeringen af finansiering skal være "balanceret" mellem tilpasning og reduktioner (*mitigation*), herunder også REDD og teknologi (UNFCCC, 2010). Idet en "balanceret" del af finansieringen allokeres til tilpasning, som ikke kommer donorerne til gode, burde sandsynligheden for en aftale være begrænset. Parterne opnåede imidlertid en ganske omfattende aftale. Dels har de udviklede lande bekræftet deres fælles forpligtelse til at tilvejebringe 30 mia. USD i løbet af 2010-2012 og 100 mia. årligt fra 2020; dels er der indgået en detaljeret plan for, hvordan finansieringen skal administreres (UNFCCC, 2010; se også WRI, 2010). Aftalen om finansiering er altså mere omfattende, end man kunne have forventet. Fremskridtene i reduktionsforhandlingerne har derimod været begrænsede både før, under og efter COP15. De erklærede reduktionsmål er fortsat langt fra det kollektivt optimale udfald (Jepsen, 2010), og USA's og Kinas positioner synes fortsat låst. Disse observationer indikerer, at der på dette område ikke er opnået en væsentligt større aftale end forventet på basis af forhandlingsstrukturen (se også Jepsen, 2010). Samlet må det konkluderes, at parterne faktisk har opnået større aftaler på teknologi, REDD og især tilpasning end forventet, hvis issueene var blevet forhandlet separat. Der er også opnået større aftaler på finansiering end forventet, når den "balancerede" allokering af midler til tilpasning tages i betragtning. Til gengæld synes den positive effekt af issue linkage begrænset i reduktionsforhandlingerne. Disse observationer stemmer overens med hypotesen.

Den anden del af analysen angår betydningen af gensidige indrømmelser i forhandlingerne. Hvis issue linkage har bidraget til en aftale på teknologi, REDD, tilpasning og finansiering, må den samlede aftale afspejle quid pro quo-indrømmelser på tværs af disse issues. Hvad angår teknologi, finansiering

og REDD, er disse indrømmelser eksplicitte. For det første besluttede COP'en, at "developing country Parties will take nationally appropriate mitigation actions *in the context of* sustainable development, supported and enabled by technology, financing and capacity-building, aimed at achieving a deviation in emissions relative to 'business as usual' emissions in 2020" (min fremhævnings) (UNFCCC, 2010: 9f). For det andet bekræftede COP'en, at "*in the context of* the provision of adequate and predictable support to developing country Parties, Parties should collectively aim to slow, halt and reverse forest cover and carbon loss ..." (min fremhævnings) (UNFCCC, 2010: 12). Cancún-aftalen angiver altså klart, at finansiering og teknologioverførsel er forudsætninger for mindsket afskovning.

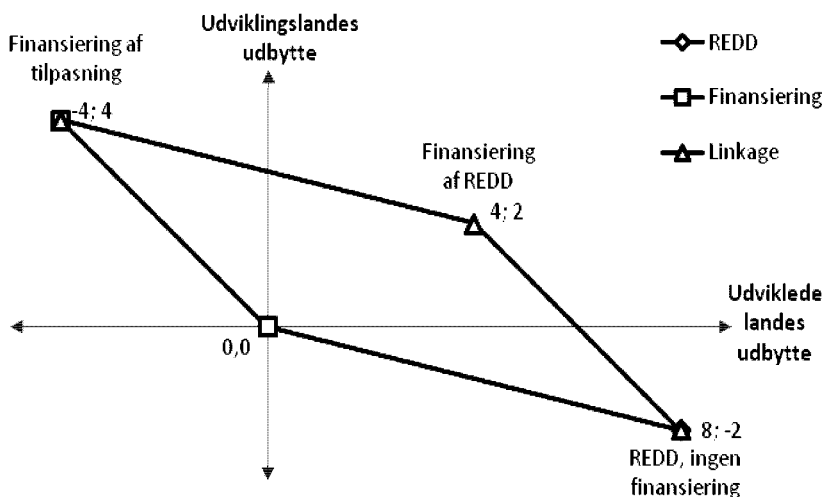
Hvad angår tilpasning, er der til gengæld ingen eksplicitte indrømmelser. Bestemmelserne om bistand til de mindst udviklede lande modsvares ikke af tiltag, der gavner de udviklede lande. Umiddelbart kunne forklaringen være, at der er tale om frivillige indrømmelser fra de udviklede lande med basis i moralske hensyn, jf. ovenfor. På den anden side er der flere indikatorer på, at tilpasning ikke blot teoretisk (Barrett, 2005: 375), men også empirisk fungerer som strategisk side-payment. Således vidner beretninger (Meilstrup, 2010: 203) og fortrolige dokumenter lækket gennem WikiLeaks (Carrington, 2010) om, at finansiering af tilpasning er blevet betragtet som et instrument til at opnå udviklingslandenes accept af en bredere aftale. De gensidige indrømmelser på tilpasningsområdet synes altså at eksistere, de er blot implicitte.

Samlet afspejler Cancún-pakken en udveksling af indrømmelser på tværs af issues. Figur 3 giver et forsimpelt billede af udvekslingen på tre af de analyserede issues: REDD, finansiering og tilpasning. Her er de udviklede landes og udviklingslandenes udbytte angivet på henholdsvis den vandrette og lodrette akse. REDD afspejler en suasionstruktur, mens finansiering af tilpasning afspejler en konfliktstruktur. Som illustreret indebærer tilvejebringelse af finansiering til tilpasning og tilvejebringelse af REDD uden finansiering hver for sig et negativt udbytte for henholdsvis udviklede lande og udviklingslande [-4,4; 8,-2]. Separate aftaler er altså usandsynlige. Når REDD og finansiering forhandles simultant, kan begge parter imidlertid opnå et positivt udbytte [4,2]. De er nemlig bedre stillet med en aftale, hvor udviklingslandene mindsker deres afskovning, og udviklede lande tilvejebringer finansiering, end de er i udgangspunktet.

Finansieringens allokering mellem forskellige tiltag har betydning for parternes endelige udbytte. I figur 3 kan den opfattes som et punkt på kurven mellem finansiering af tilpasning [-4;4] og finansiering af REDD [4;2]. Hvis det som ovenfor antages, at de udviklede lande tilskriver REDD større værdi

end udviklingslandenes tilpasning, vil de udviklede lande være bedre stillet, jo større en del af finansieringen, der allokeres til REDD. Modsat vil udviklingslandene være bedre stillet, jo større en del af finansieringen, der allokeres til tilpasning, hvis det antages, at de tilskriver tilpasning større værdi end REDD.<sup>4</sup> Spørgsmålet om finansieringens allokering kan altså blive et stridsemne i de kommende forhandlinger (se også WRI, 2010).

Figur 3: Issue linkage, REDD, finansiering og tilpasning



Hvad angår kerne-issuet, reduktioner, fremgik det ovenfor, at udviklede lande har afsat adskillige mia. til reduktioner i udviklingslande, og at udviklingslandene i nogen grad har accepteret reduktionsforpligtelser på betingelse af finansiering og teknologi. Også her kan der altså observeres gensidige indrømmelser på tværs af issues. Det indikerer, at forhandlingerne om reduktioner faktisk har bidraget til aftaler om teknologi og finansiering og vice versa, dvs. at issue linkage også har haft en effekt her. Effekten af issue linkage på reduktioner synes dog relativt lille, for som nævnt er aftalen på reduktionsområdet fortsat begrænset, særligt hvad angår de udviklede landes forpligtelser (Jepsen, 2010). Dette er i overensstemmelse med hypotesen. Men det rejser også et spørgsmål om, hvorfor issue linkage ikke bidrager væsentligt til en aftale om reduktion af drivhusgasudledninger.

Fra et issue linkage perspektiv er problemet manglende heterogenitet. Kina og USA, som bidrager med den største andel af drivhusgasser, har begge som høj prioritet at undgå en aftale, der forpligter dem til dybe reduktioner (se fx

Christoff, 2010; Falkner et al., 2010). Det ville derfor kræve uproportionelt store indrømmelser på andre issues at få dem til at ændre position. I en verden hvor enten Kina eller USA prioriterede et fravær af reduktionsforpligtelser lavt, ville issue linkage givetvis have en større positiv effekt. En oplagt sammenligning er de tidligere nævnte forhandlinger om udfasning af ozonnedbrydende gasser. Her prioriterede udviklingslandene tilførsel af finansiering højere end et fravær af reduktionsforpligtelser, og derfor kunne de mere ambitiøse udviklede lande sikre en større aftale ved at kompensere dem for deres omkostninger ved at samarbejde (Cesar og de Zeeuw, 1996: 163; Barrett, 2005: 220ff). Til sammenligning har USA i forhandlingerne om reduktion af drivhusgasser erklæret, at Kina ikke skal forvente at få del i den tilvejebragte finansiering (se blandt andre Meilstrup, 2010: 72f).

Faktisk er der indikationer på, at hårdknuden i reduktionsforhandlingerne har haft en negativ effekt på forhandlingerne om andre issues. For det første betingede nogle udviklingslande forud for COP15 en samlet aftale om REDD/finansiering af, at udviklede lande påtog sig reduktionsforpligtelser (se blandt andre Reuters, 2009). Dermed blev aftalen i nogen grad "taget som gidsel" (McKibben, 2010: 702) i reduktionsforhandlingerne. For det andet var sammenbruddet på COP15, der i høj grad skyldtes reduktionsforhandlingerne, medvirkende til, at en relativt veludviklet aftaletekst om REDD/finansiering aldrig mandede ud i en formel beslutning (La Viña, 2010; Eilperin, 2009). For det tredje omgik det mexicanske COP16-formandskab – med succes – spørgsmålet om reduktionsforpligtelser netop for at undgå, at hårdknuden i reduktionsforhandlingerne skulle blokere for fremskridt på andre issues. Disse observationer er interessante, fordi de støtter argumentet om, at issue linkage indebærer en risiko for, at en hårdknode på ét issue blokerer for en sandsynlig aftale på et andet uanset sandsynligheden for en separat aftale. Samlet støtter analysen altså hypotesen om, at den positive effekt af issue linkage er større, jo lavere sandsynligheden for separate aftaler er. Særligt vægtig er naturligvis observationen af quid pro quo-kompromiser på tværs af issues i aftaleteksten, som kun kan forklares med, at issue linkage har en effekt.

## Konklusion

For 20 år siden forudsagde Sebenius, at "det formentlig kun er ved at koble issues som teknologisk bistand, forskellige former for finansiell eller 'in-kind' kompensation, at mange lande vil blive foranlediget til at tilslutte sig [en international klimaaftale]" (Sebenius, 1991: 125, egen oversættelse). Min analyse har som noget nyt undersøgt effekten af issue linkage i konkrete runder af klimaforhandlingerne gennem en systematisk, empirisk analyse. Analysen har

sandsynliggjort, at issue linkage faktisk bidrager til at opnå aftaler, og at den positive effekt af issue linkage er større, jo lavere sandsynligheden for at opnå en separat aftale er. Forklaringen er dels, at heterogenitet, som ellers vanskeliggør separate aftaler, muliggør udveksling af indrømmelser på tværs af issues; dels at en hårdknode på ét issue kan blokere for en sandsynlig aftale på et andet issue.

Konkret har issue linkage faciliteret aftaler om REDD, tilpasning, teknologi og finansiering på COP16. Den simultane forhandling af disse issues har nemlig muliggjort en udveksling af indrømmelser mellem udviklede lande, der har et stærkt ønske om reduktioner og mindske afskovning, og udviklingslande, der har et stærkt ønske om teknologi, finansiering og tilpasning. I et økonomisk rationelt perspektiv ville sådanne aftaler, især en aftale om tilpasning, have været usandsynlige, hvis de var blevet forhandlet separat. Til gengæld har issue linkage ikke kunnet bidrage væsentligt til en aftale om kerne-issuet: reduktion af drivhusgasudledninger. Her har issue linkage tværtimod haft en delvist negativ effekt, idet hårdknuden i reduktionsforhandlingerne under COP15 vanskeliggjorde forhandlingerne om de øvrige issues. Fra et issue linkage-perspektiv skyldes hårdknuden, at både Kina og USA prioriterer det højt at undgå dybe forpligtelser. Skal issue linkage bidrage til en aftale, vil det kræve, at der identificeres et issue, som enten USA eller Kina prioriterer højere end et fravær af reduktionsforpligtelser. Det synes vanskeligt, og derfor bør man ikke sætte sin lid til issue linkage i de kommende reduktionsforhandlinger. Tværtimod bør man være tilbageholdende med issue linkage, da en hårdknode i reduktionsforhandlingerne kan have en negativ effekt på andre issues.

Analysen har kun beskæftiget sig med AWG-LCA-forhandlingerne og overordnede issues, og generaliserbarheden er derfor begrænset: Principielt kan effekten af issue linkage være anderledes i andre arbejdsgrupper og i forhandlinger om smallere definerede issues. Med forbehold herfor kan der udledes to generelle anbefalinger: For det første bør man koble issues, hvor parterne har forskellige positioner, og som parterne prioriterer forskelligt. For det andet bør man undgå at koble issues, hvor parterne indtager de samme positioner, og issues, som parterne prioriterer lige højt. Issue linkage er ikke noget universal-middel – det kan hjælpe parterne fra konflikt til kompromis, men også skabe konflikt, hvor et kompromis var muligt.

## Noter

1. Den parallelle forhandlingsgruppe Ad-hoc Working Group on Further Commitments under the Kyoto Protocol (AWG-KP) forhandler om en ny forpligtelsespe-

- riode under Kyoto-protokollen. Da USA ikke har ratificeret Kyoto-protokollen, har landet kun observatørstatus her.
2. For en diskussion af begreberne "regime", "aftale" og "samarbejde", se Keohane (1984: 61f, 1993: 23), Strange (1983), Rittberger og Zürn (1990: 38), Hasenclever et al. (1997: 33ff, 44ff).
  3. Skov i udviklede lande forhandles i arbejdsgruppen AWG-KP under betegnelsen Land Use, Land-Use Change and Forestry (LULUCF).
  4. Der er naturligvis tale om generaliseringer. Nogle udviklede lande tilskriver udviklingslandenes tilpasning større værdi, ligesom nogle udviklingslande tilskriver mindsket skovrydning større værdi.

## Litteratur

- Andrews, Paige, Natalie Antonowicz, Ruth Brandt, Krishna Krishnamurthy, Veronika Shirokova og Joelle Westlund (2011). *Cancún De-briefing: An Analysis of the Cancún Agreements*, Climatico Analysis (February).
- Axelrod, Robert (1984). *The Evolution of Cooperation*, Harlow: Penguin Books
- Barrett, Scott (2005). *Environment and Statecraft: the Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford: Oxford University Press.
- Barrett, Scott (2007). *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: Oxford University Press.
- Carraro, Carlo (red.) (1997). *International Environmental Negotiations: Strategic Policy Issues*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Carraro, Carlo og Domenico Siniscalco (1994). *R&D Cooperation and the Stability of International Environmental Agreements*, Milano: Nota di Lavoro 65.94. Fondazione ENI Enrico Mattei.
- Carrington, Damian (2010). "WikiLeaks cables reveal how US manipulated climate accord", *The Guardian* <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/dec/03/wiki-leaks-us-manipulated-climate-accord> (22.06.2011)
- Cesar, Herman og Aart de Zeeuw (1996). "Issue Linkage in Global Environmental Problems", i A. Xepapadeas (red.), *Economic Policy for the Environment and Natural Resources*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Christoff, Peter (2010). "Cold Climate in Copenhagen: China and the United States at COP15", *Environmental Politics*, 19. årg., nr. 4, pp. 637-656.
- Eilperin, Juliet (2009). "Hope and funding for saving forests around the world", *Washington Post*, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/19/AR2009121902262.html> (21.06.2011)



- Falkner, Robert, Hannes Stephan og John Vogler (2010). "International Climate Policy after Copenhagen: Towards a 'Building Blocks' Approach", *Global Policy*, 1. årg., nr. 3, pp. 252-262.
- FAO (2010). *Global Forest Resources Assessment 2010*, Rom: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Hanley, Nick og Henk Folmer (red.) (1998). *Game Theory and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer og Volker Rittberger (1997). *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jepsen, Henrik (2010). "Klimaforhandling, hårdknuder og koblinger med andre emner", *Økonomi & Politik*, 83. årg., nr. 3, pp. 53-65.
- Kartha, Sivan, Preety Bhandari, Louise van Schaik, Deborah Cornland og Bo Kjellén (2006). *Adaptation as a Strategic issue in the Climate Negotiations*, Bruxelles: Centre for European Policy Studies (CEPS).
- Keohane, Robert O. (1980). "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977", pp. 131-162 i Ole R. Holsti Randolph M. Siverson og Alexander L. George (red.), *Change in the International System*, Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O. (1983). "The Demand for International Regimes", pp. 141-171 i Stephen A. Krasner (red.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University.
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1989). *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O. (1993). "The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme", pp. 23-45 i Volker Rittberger (red.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Clarendon Press.
- La Viña, Antonio G.M. (2010). *The Future of REDD-Plus: Pathways of Convergence for the UNFCCC Negotiations and the Partnership*, FIELD, [http://www.field.org.uk/files/FIELD\\_La\\_Vina\\_REDD\\_PAPER\\_Sept\\_2010.pdf](http://www.field.org.uk/files/FIELD_La_Vina_REDD_PAPER_Sept_2010.pdf) (21.06.2011)
- Mace, M.J. (2005). "Funding for Adaptation to Climate Change: UNFCCC and GEF Developments since COP-7", *RECIEL*, 14. årg., nr. 3, pp. 225-246.
- Martin, Lisa (1993). "The Rational State Choice of Multilateralism", pp. 91-121 i John Gerrard Ruggie (red.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press.
- Martin, Lisa (1994). "Heterogeneity, Linkage and Commons Problems", *Journal of Theoretical Politics*, 6. årg., nr. 4, pp. 473-493.

- McKibben, Heather E. (2010). "Issue Characteristics, Issue Linkage, and States' Choice of Bargaining Strategies in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 17. årg., nr. 5, pp. 694-707.
- Meilstrup, Per (2010). *Kampen om Klimaet*, København: People's Press.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press.
- Reuters (2009). *INTERVIEW-Brazil wants developing country climate targets*, Reuters, <http://www.reuters.com/article/2009/03/19/idUSN19414791> (20.06.2011)
- Rittberger, Volker og Michael Zürn (1990). "Towards Regulated anarchy in East-West relations: causes and consequences of East-West Regimes", pp. 9-63 i Volker Rittberger (red.), *International Regimes in East-West Politics*, London: Pinter Publishers.
- Sandler, Todd (2004). *Global Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- Sebenius, James K. (1984). *Negotiating the Law of the Sea*, Cambridge: Harvard University Press.
- Sebenius, James K. (1991). "Designing Negotiations Toward a New Regime: The Case of Global Warming", *International Security*, 15. årg., nr. 4, pp. 110-148.
- Shirokova, Veronika (2010). *Cancun Agreements on Technology Transfer*, Climatico, <http://www.climaticoanalysis.org/post/cancun-agreements-on-technology-transfer/> (23.02.2011)
- Stein, Arthur A. (1983). "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World", pp. 115-140 i Stephen A. Krasner, *International Regimes*, Ithaca: Cornell University.
- Stiglitz, Joseph E. (1999). "Knowledge as a Global Public Good", pp. 308-325 i Inge Kaul, Isabelle Grunberg og Marc A. Stern (red.), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, New York: Oxford University Press.
- Strange, Susan (1983). 'Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis', pp. 337-354 i Stephen A. Krasner, *International Regimes*, Ithaca: Cornell University.
- UNFCCC (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Bonn: United Nations Framework Convention for Climate Change.
- UNFCCC (2005). *Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. Submissions from Parties* (FCCC/CP/2005/MISC.1), Bonn: United Nations Framework Convention for Climate Change.
- UNFCCC (2007). *Decision -/CP.13*, Bonn: United Nations Framework Convention for Climate Change.
- UNFCCC (2010). *Draft decision -/CP.16*, Bonn: United Nations Framework Convention for Climate Change.

- Van Evera, Stephen (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca: Cornell University Press.
- WRI (2010). *Summary of Developed Country Fast-Start Climate Finance Pledges*, World Resources Institute, [http://pdf.wri.org/climate\\_finance\\_pledges\\_2010-11-24.pdf](http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-11-24.pdf) (23.02.2011)
- Yamin, Farhana og Joanna Depledge (2004). *The International Climate Change Regime. A guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zürn, Michael (1992). *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen: Leske og Budrich.

Birgitte Egelund Olsen

## Handel og klima: Samspil eller konflikt?

Med udgangspunkt i en retlig analyse af forholdet mellem WTO og klimaregimet identificerer denne artikel en række af de retlige konflikter, der potentielt kan opstå mellem WTO- og klimaregimet. Fokus er på WTO-systemets muligheder for at integrere klima som et lovligt hensyn, når fx EU gennemfører tiltag med henblik på at realisere sine forpligtelser i henhold til Klimakonventionen og de dertil knyttede aftaler, samt på de fremtidige muligheder for i regi af WTO at få gennemført multilaterale aftaler, der har til formål at bidrage til en realisering af de globale klimamålsætninger. Der præsenteres to modeller – præcedensmodellen og lovmodellen – der hver for sig og i samspil vil kunne bidrage til, at den internationale regulering af handel supplerer og støtter den globale klimaregulering.

Med det formål at undgå *carbon leakage* indførte EU i 2009 et såkaldt "CO<sub>2</sub> udligningssystem" ved import af varer til EU. Kravet betyder, at importører vil kunne blive mødt med samme strenge krav til udledning af CO<sub>2</sub>, som der stilles til anlæg i EU (direktiv 2009/29/EF, artikel 10b). Problemet er, at denne foranstaltning kan komme i konflikt med WTO's handelsregler, og at den dermed potentielt kan udløse en global handelskrig. Forandringer i det globale klima, og det deraf afledte behov for en global indsats, øger fokus på forholdet mellem handel og miljø, idet mange af de mest oplagte virkemidler i kampen mod klimaforandringerne er handelsrelaterede (Bhagwati og Mavroidis, 2007; Ismer og Neuhoff, 2007; Zhang, 2009).

Den internationale regulering af såvel handel som miljø har i de seneste årtier undergået en bemærkelsesværdig udvikling dels med WTO's stiftelse i 1995, dels med det stigende antal internationale miljøaftaler, herunder den øgede betydning disse tillægges. Generelt er denne udvikling foregået i forskellige fora og med forskellige mål for øje. Det multinationale handelsregime WTO og de internationale miljøaftaler har således i vidt omfang befundet sig i to separate verdener, der kun i ny og næ har krydset spor – og i så fald har det været under omstændigheder, hvor miljø som udgangspunkt er blevet vurderet ud fra et handelsperspektiv og omvendt.

Handel og miljø er områder, hvorimellem der traditionelt har været en stor afstand, til trods for at der i årtier har været fokus på behovet for et samspil. Men med den øgede forståelse for klimaproblemets alvor og omfang – et problem der i sin natur er globalt – kan handel og miljø ikke længere nøjes med at mødes sporadisk og på hinandens respektive territorier. Klimaproblemet har i

særlig grad fremhævet behovet for at bygge bro mellem de to områder med det formål at sikre et mere ligeværdigt møde mellem miljø og handel – et møde, der bør finde sted på klimaets præmisser. Det er derfor nødvendigt at vurdere de muligheder, der er eller kan etableres i regi af WTO for at supplere og støtte de globale klimamålsætninger, herunder i hvilket omfang det retligt set er muligt for en organisation som WTO at varetage andre interesser end de direkte handelsrelaterede.

Samspillet mellem handel og klima er blevet understreget under de seneste COP-møder. Særligt på Bali-mødet og op til COP15-mødet i København i 2009 var samspillet i fokus.<sup>1</sup> Men også i tiden op til og under COP16 i Cancun har dette samspil spillet en væsentlig rolle i forhandlingerne. Hvor klimakonventionen og Kyoto-protokollen i højere grad afspejler en forståelse for, at handel og klima hænger sammen, har WTO generelt været meget tilbageholdende med at være andet end en handelsorganisation, der fastlægger de globale rammer for samhandel. Klimaproblemets alvor samt den åbenlyse sammenhæng mellem handel og klima er imidlertid også på dagsordenen i den multilaterale handelsorganisation. Det understreges blandt andet af en række udtalelser fra WTO's generalsekretær Pascal Lamy – den tidligere EU-kommissær for handel – der fx under Bali-topmødet i 2007 fastslog, at i forholdet mellem handel og miljø kommer ”climate first, and trade second” – en udtalelse, der er blevet gentaget flere gange.<sup>2</sup>

Med udgangspunkt i en retlig analyse af forholdet mellem WTO og klimaregimet identificerer denne artikel en række af de retlige konflikter, der potentielt kan opstå mellem WTO- og klimaretten. Fokus er for det første på WTO-systemets muligheder for at integrere klima som et lovligt hensyn, når en part, som fx EU, gennemfører tiltag med henblik på at realisere sine forpligtelser i henhold til Klimakonventionen og de dertil knyttede aftaler, og for det andet på de fremtidige muligheder for i regi af WTO at få gennemført multilaterale aftaler, der har til formål at bidrage til en realisering af de globale klimamålsætninger. Andet afsnit vil tage afsæt i teorier om den internationale rets fragmentering og betydningen heraf i samspillet mellem WTO-retten og den internationale klimaret. I tredje afsnit er fokus rettet mod de særlige barrierer, der er i det WTO-retlige system i forhold til at varetage klimahensyn, og i den forbindelse vil to løsningsmodeller blive skitseret, nemlig en præcedensmodel og en lovmodel. Præcedensmodellen vil blive behandlet nærmere i fjerde afsnit, hvor der vil være fokus på, hvilke klimaforanstaltninger der potentielt kan komme i konflikt med WTO's regler, herunder hvor grænsen for, hvad man må henholdsvis ikke må efter WTO-retten, må forventes at komme til at gå. I femte afsnit ses der nærmere på lovmodellen, idet det vurderes, hvorvidt

en ny WTO-aftale kan bidrage til en realisering af klimamålsætningerne. Der vil være fokus på de forhandlinger, der finder sted om en ny aftale om liberalisering af miljøvenlige produkter og ydelser. Sjette afsnit vil afslutte med nogle generelle konklusioner og perspektiver.

**Samspillet mellem WTO-retten og den internationale klimaret**  
Retten og de retlige systemer er ikke isolerede størrelser eller *self-contained* systemer, der fungerer uafhængigt af andre retssystemer, og som alene har virkning inden for et afgrænset område. De nationale retssystemer vil indvirke på de regionale, der igen vil indvirke på de globale systemer – og omvendt. Ligesom de forskellige internationale regimer vil indvirke på hinanden. Dette forhold bør iagttages, uanset inden for hvilket retligt system man befinder sig.

En tolerance over for andre retssystemer og en accept af, at det er nødvendigt at tilpasse det enkelte system med de omkringliggende retlige regimer, er en grundlæggende forudsætning for at få de retlige systemer til at fungere sammen (Asselt et al., 2008). Men retlige konflikter vil potentielt være til stede. Retlig regulering vedtages og gennemføres med forskellige formål for øje og til varetægelse af forskellige interesser og inden for forskellige institutionelle systemer (Koskenniemi, 2006). Den retlige konflikt er imidlertid ikke blot et "problem". Den kan også være udtryk for en nødvendig *weighing and balancing* af forskellige ligestillede hensyn og interesser. Den retlige konflikt er derfor ikke nødvendigvis udtryk for en ubalanceret afvejning, den kan også afspejle de retlige systemers indbyrdes kontrol. "Lødheden" af en sådan kontrolfunktion er imidlertid afhængig af, at der overordnet set er sket en koordination af de forskellige internationale regelsæt – eller at de i hvert fald er udviklet i en forståelse for samspil og synergier i forhold til de omkringliggende regelsæt. Optimalt sker en sådan koordination i forbindelse med reglernes udvikling. Den kan dog også – hvilket som oftest vil være tilfældet – finde sted efterfølgende ved en fortolkning af reglerne i praksis.

Grundlæggende set har den handelsrelaterede miljøregulering som mål at rette op på markedsmekanismernes utilstrækkelighed. Hvis markedet ikke i sig selv kan sikre tilfredsstillende løsninger, vil de enkelte stater være nødt til at gribe ind med blandt andet lovtiltag, der kan rette op på disse "fejl". Hvor der ikke internationalt kan opnås enighed omkring fælles løsningsmodeller, vil landene agere unilateralt. Dette vil med stor sandsynlighed resultere i en fragmenteret tilgang til problemet, hvilket kan være potentielt konfliktskabende såvel retligt som politisk. Modsat har de multilaterale handelsregler ikke *market failures* for øje, men har i stedet til formål at imødegå *failures of governments*, fx i form af protektionisme og handelsbarrierer (Charnovitz, 2003). Formålet med

WTO's regulering af handel er således at sikre, at de miljøtiltag, der iværksættes, ikke er diskriminerende eller udgør barrierer for den fri handel. Ethvert tiltag, der iværksættes af stater med henblik på at begrænse udledningen af drivhusgasser, og som vil kunne indvirke på handlen over grænser, må tilpasses de retlige rammer, som kommer til udtryk i WTO-retten, da de i sidste ende kan være bestemmende for, hvorvidt en kvoteregulering, en støtteordning eller et afgiftssystem kan opretholdes.

### *Klima- og WTO-rettens grundelementer*

Den internationale basis for klimaretten er FN's klimakonvention. Et grundprincip i konventionen er "fælles men differentieret ansvarlighed" (artikel 4(2) litra a.). Ved at skelne mellem industrilande og udviklingslande fastslås det, at de industrialiserede lande – også kaldet Annex I-landene – er ansvarlige for størstedelen af den nuværende opbygning af drivhusgasser i atmosfæren, og at de derfor skal tage det overordnede ansvar i kampen mod menneskeskabte klimaforandringer og deres påvirkninger. Klimakonventionen fastlægger de overordnede rammer for den globale indsats på klimaområdet, mens de konkrete reduktionsforpligtelser er fastlagt ved Kyoto-protokollen. Det er kun de Annex I-lande, der har ratificeret protokollen – og ikke blot konventionen – der har en retlig forpligtelse til at reducere sine drivhusgasudledninger. De enkelte parters reduktionsforpligtelser fremgår af protokollens bilag B. Ikke-Annex I-landene, dvs. udviklingslandene, har ingen reduktionsforpligtelser. Protokollen, der fastlægger de retlige forpligtelser for perioden 2008-2012, foreslår en række midler til at nå reduktionsmålene, herunder blandt andet øget energieffektivitet, fremme af bæredygtige former for landbrug og udvikling af vedvarende energikilder, men pålægger ikke de enkelte parter at iværksætte bestemte tiltag.

På COP15 i København i 2009 var det overordnede mål at nå frem til en afløser for Kyoto-protokollen for perioden efter 2012 og helst af alt en slags "universel" Kyoto-aftale, der også juridisk ville forpligte lande som blandt andet USA, Indien og Kina. Dette lykkedes som bekendt ikke. Slutresultatet var den såkaldte Københavner-erklæring (*Copenhagen Accord*) – en erklæring, som parterne individuelt kunne tilslutte sig, samtidig med at de kunne oplyse de nationale emissionsreduktionsmål, som de ville forpligte sig til at overholde (punkt 4). Derudover indeholder erklæringen blandt andet en kollektiv forpligtelse for de industrialiserede lande til økonomisk at støtte de mest sårbare og mindst udviklede lande med deres tilpasning til de klimaforandringer, der allerede mærkes eller ikke kan afværges (fx Basse og Gaines, 2010; Andersen, 2010). Københavner-erklæringen blev bekræftet under COP16 i Cancun. Aftalen fra Cancun indeholder således de fleste elementer fra Københavner-erklæringen,

som der ikke kunne opnås enstemmighed om under COP15, men som 140 lande siden har tilsluttet sig. Cancun-aftalen indeholder ingen reduktionsforpligtelser for perioden efter 2012, og diskussionerne om Kyoto-protokollens fremtid er således udskudt til COP17.

Modsat Københavner-erklæringen er Cancun-aftalen udtryk for en formel beslutning truffet af konventionens og protokollens øverste myndigheder, COP og COP/MOP. Med Cancun-aftalens henvisning til Københavner-erklæringen bliver denne imidlertid også officielt en del af FN-systemet. Der er dog ingen af de to aftaler, som formelt set kan betegnes som juridisk bindende for de enkelte parter. Det er naturligvis ikke det samme, som at aftalerne er uden reelle virkninger. De vil have en politisk betydning samt vil blive anset for bindende for partskonferencen som sådan på det interne niveau, men de vil ikke som juridisk bindende aftaler kunne håndhæves (Koester, 2010).

WTO-regelsættet bygger på krav om frihandel, gennemsigtighed i handelsforhold og ikke-diskrimination. De grundlæggende ikke-diskriminationsprincipper i WTO-retten er principperne om *National Treatment* og *Most-Favoured-Nation* (MFN). *National Treatment*-princippet fastslår, at importerede og indenlandske produkter skal behandles ens. Grundtanken bag princippet er at hindre protektionisme. Princippet er i udgangspunktet ikke til hinder for, at der kan fastsættes særlige nationale afgifter på fx energiprodukter. Importerede produkter skal blot behandles på samme måde som – eller i al fald ikke ringere end – indenlandske produkter. Grundtanken bag MFN-princippet er at hindre diskrimination mellem handelspartnere. Princippet betyder, at såfremt en part giver en indrømmelse til en anden part – i form af fx en lav toldsats – skal fordelene udstrækkes til alle, der er parter til WTO-aftalesættet. Det er således som udgangspunkt ikke muligt efter WTO-retten at tildele særlige fordele til lande, der som parter til Kyoto-protokollen har påtaget sig særlige reduktionsforpligtelser.

Diskriminationsbegrebet forudsætter, at der er tale om sammenlignelige varer eller tjenesteydelser. I den WTO-retlige terminologi refereres der til begrebet *like products*. To produkter, der er fysisk ens, har samme slutanvendelse, er klassificeret under samme toldklassifikation, og som af forbrugerne opfattes som ens, skal behandles ens – uanset hvordan de er produceret eller bliver bortskaffet efter brug. Det betyder blandt andet, at man ikke kan behandle tropisk træ, der er produceret bæredygtigt, anderledes end tropisk træ, der ikke er produceret bæredygtigt, da der ikke er forskel på træet, når det først er fældet.



### *Klimarettens integration af handelshensyn og vice versa*

Under forhandlingerne af såvel klimakonventionen som Kyoto-protokollen har man været opmærksom på det potentielle sammenstød med WTO-reglerne. Det kommer eksplicit til udtryk i klimakonventionens artikel 3(5), der indeholder en direkte reference til WTO-retten. Formuleringen "should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade" gengiver således den indledende *chapeau* til "miljøgarantien" i artikel XX i GATT-aftalen, som er WTO's "grundlov" for handel med varer. Tilsvarende har Kyoto-protokollens parter tiltrådt, at konventionens Annex I parter skal "strive to implement policies and measures [...] in such a way as to minimise adverse effects including the adverse effects of climate change, effects on international trade, and social environmental and economic impacts on other Parties, especially developing country parties" (se artikel 2(3)).

Der tages ikke i henvisningerne til det internationale handelsregime stilling til, hvordan klimakonventionen henholdsvis Kyoto-protokollen mere konkret forholder sig til WTO-aftalesættet. Det fremgår dog klart, at klimaaftalerne forudsætter, at tiltag, der iværksættes, ikke må være i strid med WTO-retten. Klimaaftalernes parter er således forpligtede til – ved gennemførelsen af konkrete klimaforanstaltninger til realisering af klimamålsætningerne – at agere inden for rammerne af WTO-retten.

WTO-retten fastlægger de generelle, internationale rammer for handel med varer og tjenesteydelser og vil derfor have betydning i forhold til projekter, produkter, afgifter, støtteordninger, kvoter, energieffektiviseringstiltag mv. omfattet af klimareglerne, hvor disse har en indvirkning på den internationale handel. WTO's regulering af blandt andet told, afgifter og tekniske specifikationer har således afgørende betydning for de muligheder, de enkelte lande har i forhold til at iværksætte initiativer, der bidrager til en opfyldelse af klimamålsætningerne.

Der findes i WTO-retten særlige undtagelsesbestemmelser – eller "miljøgarantier" – der kan legitimere visse miljøbegrundede tiltag. Der er dog ikke en reference til klimaproblemet i WTO-rettens "miljøgarantier", ligesom retsgrundlaget for WTO mere generelt ikke nævner klima, og der er heller ikke i WTO-aftalesættet en henvisning til klimakonventionen. I det hele taget har WTO været tilbageholdende i forhold til at tage stilling til klimaspørgsmålet. Der har heller ikke været foretaget en vurdering i den anvendte WTO-ret, idet WTO's tvistbilæggesystem endnu ikke har haft mulighed for at tage stilling i en tvist om klimabegrundede foranstaltninger. En vurdering af forholdet

til klimaretten må således i vidt omfang baseres på den metodik, der mere generelt har været anlagt i forhold til miljørelaterede spørgsmål.

## Hvordan fremmes samspil frem for konflikt?

De seneste COP-møder har ikke haft de ønskede udfald. Der er stadig ingen forpligtende afløser for Kyoto-protokollen, og det er usandsynligt, at der vil foreligge en fælles global aftale med juridisk bindende reduktionsforpligtelser inden 2012. Denne mangel på en operationel afløser for Kyoto-protokollen kan medføre en øget retlig fragmentering – dels horisontalt i samspillet mellem de sidestillede internationale regimer, dels vertikalt i samspillet mellem de internationale og de nationale målsætninger og instrumenter. Dette kan indebære en situation, hvor lande i højere grad vil handle på egen hånd og ud fra egeninteresser. Den fremtidige situation kan således blive præget af unilaterale og ikke-koordinerede tiltag. Mange af disse tiltag vil med stor sandsynlighed samtidig være handelsrelaterede, hvilket kan skabe problemer i forhold til de WTO-retlige forpligtelser.

Den usikkerhed, der er knyttet til, hvordan WTO-retten vil håndtere samspillet til klimaretten, udspringer særligt af to uafklarede spørgsmål, nemlig hvordan WTO-retten vil vurdere netop klimarelaterede handelsbarrierer, samt hvilken betydning klimakonventionen og dens tilknyttede aftaler kan tillægges ved en fortolkning af WTO-retten.

Det er for det første et spørgsmål om, hvordan det, der i WTO-retten kaldes *Processes and Production Methods* eller PPMs, dvs. retlige initiativer, der er rettet mod den klimabelastning, som produktionsprocessen eller anvendelsen af et produkt medfører, skal håndteres i en WTO-retlig sammenhæng. Der kan opstilles en sondring mellem produktrelaterede PPMs, fx en afgift udmålt efter et produkts energieffektivitet, og ikke-produktrelaterede PPMs, fx krav om anvendelse af vedvarende energikilder eller opfyldelse af emissionskrav i forbindelse med produktion (OECD, 1997). Hvor den produktrelaterede PPM er rettet mod produktet eller er afhængig af, hvor meget et produkt forurener eller i øvrigt belaster klimaet, er den ikke produktrelaterede PPM rettet mod den forudgående produktionsproces' klimapåvirkninger og ikke produktet som sådan. I WTO-retten udgør de ikke-produktrelaterede PPM-foranstaltninger et særligt retligt problem, da en adgang til at forskelsbehandle klimavenlige og mere konventionelle produkter netop afhænger af, om der er tale om forskellige produkter, og det vil der ofte ikke være, hvis "forskellen" alene er relateret til den forudgående produktionsproces og ikke relaterer sig til særlige karakteristika indbygget i produktet.

For det andet er det spørgsmålet om, hvilken betydning internationale miljøaftaler (*Multilateral Environmental Agreements* eller MEAs) har i forhold til en WTO-retlig vurdering af, om et tiltag, der er forudsat anvendt i henhold til en MEA, netop af den grund kan anses for at være i overensstemmelse med WTO-retten. Det uafklarede forhold mellem WTO-reglerne og MEAs har været på Komiteen for Handel og Miljøs dagsorden siden 1994, men uden at WTO-parterne er kommet et svar nærmere. Udmeldingerne har været mere klare i den juridiske litteratur. Joost Pauwelyn (2003) har været en af talsmændene for, at et land, der har ratificeret en MEA, der forudsætter iværksættelsen af bestemte retlige tiltag, kan legitimere disse tiltags eventuelle uoverensstemmelse med WTO-retten med en henvisning til den pågældende MEA. Der er dog stor uenighed, idet blandt andre Gabrielle Marceau (2001) lige så klart har talt imod, at det er tilfældet, idet det vil stride mod WTO-retten, hvis andre retskilder end WTO-rettens kilder lægges til grund, når tvistbilæggesssystemet træffer afgørelse.

Der er overordnet set to måder, hvorpå klimahensyn kan integreres i WTO-retten som legale hensyn. Det kan ske enten ved:

- tilpasninger via tvistbilæggessystemets fortolkning af regelgrundlaget (præcedensmodellen), dvs. en model hvor klimahensyn integreres i WTO-retten via en stillingtagen til konkrete afgørelser, eller ved
- ændringer eller tilpasninger i regelgrundlaget (lovmodellen), dvs. en model hvor der tilføjes nye bestemmelser i aftalegrundlaget eller i fortolkningsgrundlaget, eller hvor der vedtages helt nye aftalegrundlag, som fx EGS-aftalen skitseret nedenfor.

Modellerne er ikke indbyrdes ekskluderende, men understøtter hinanden. Der foreligger imidlertid flere barrierer for en realisering af de skitserede modeller. En åbenlys barriere i forhold til præcedensmodellen er, at denne fuldt ud er afhængig af, at de "rigtige" sager indbringes for tvistbilæggesystemet, herunder at tribunalerne "tør" tage de afgørende skridt i deres fortolkning af de gældende bestemmelser. I forhold til lovmodellen vil det fungerende beslutningssystems krav om konsensus i høj grad umuliggøre en ændring af det gældende regelsæt og tilsvarende en vedtagelse af nye aftaler.

## Klimaforanstaltningers konflikt med WTO-retten

En række klimaforanstaltninger vil potentielt kunne give anledning til internationale handelskonflikter. Særligt kontroversielle er direkte importrestriktioner i form af told, forbud, kvoter mv., men også mere indirekte restriktioner

som mærkningsordninger, afgifter og produktkrav mv. kan være problematiske. Formålet med at introducere handelsrelaterede klimatiltag kan være et ønske om at sikre en mere effektiv opfyldelse af klimamålsætningerne eller beskytte den hjemlige industri mod ”klimadumping”. Bevæggrunden kan imidlertid også være et ønske om at påvirke eller tvinge andre til at underkaste sig tilsvarende forpligtelser, som dem man selv er pålagt, eller ligefrem at ”straffe” *free-riders*.

Hvor produkter behandles forskelligt med henvisning til det pågældende produkts klimapåvirkning, er det af helt afgørende betydning i en retlig sammenhæng, hvorvidt der er tale om *like products* eller produkter, der selv om de ikke er ens, kan substituere hinanden (*directly competitive or substitutable*). Hvor der er tale om *like products*, vil fx en afgiftsdifferentiering, der særligt rammer importerede varer, *per se* være i strid med *National Treatment*-princippet (GATT artikel III:2, 1. punktum).<sup>3</sup> Hvor produkter er *directly competitive or substitutable*, vil en afgiftsdifferentiering kunne finde sted, så længe der ikke er tale om skjult protektionisme (GATT artikel III:2, 2. punktum). Selv om en foranstaltning er i strid med *National Treatment*-princippet, vil den i visse begrænsede tilfælde kunne legitimeres efter miljøgarantien i GATT artikel XX.

De handelsrelaterede klimatiltag kan have forskellig karakter. Overordnet vil de kunne inddeles i tre kategorier: Den første kategori omfatter de økonomiske virkemidler som fx afgifter, støtteordninger samt de såkaldte *Border Tax Adjustments* (BTAs), der er en slags importafgift eller -foranstaltning, der vil kunne pålægges ”ikke-klimaregulerede” udenlandske produkter. Den anden kategori omfatter de normative virkemidler som fx bindende forskrifter for udvikling, indførelse og prioritering af mere klimavenlige energikilder eller tekniske forskrifter og standarder for energieffektivisering i relation til blandt andet produkter, byggeri af huse mv. Den tredje kategori omfatter de markedsbaserede virkemidler, som blandt andet kommer til udtryk i Kyoto-protokollens fleksible mekanismer.

I det følgende identificeres en række af de konflikter, der kan opstå i forhold til WTO-retten ved gennemførelsen af konkrete tiltag omtalt i Kyoto-protokollens idékatalog over mulige foranstaltninger. Der vil være fokus på, hvilke klimaforanstaltninger der potentielt kan komme i konflikt med WTO's regler, herunder hvor grænsen må forventes at gå for, hvad WTO's tvistbilæggelses-system vil anse for at være i overensstemmelse med WTO-retten.

### *Økonomiske virkemidler*

I Kyoto-protokollen anføres anvendelsen af afgifter og andre økonomiske virkemidler som relevant i forhold til at reducere udledningen af drivhusgasser

(Kyoto-protokollens artikel 2(1)a(v)). Afgifterne kan have mange forskellige formål og udformninger, som er afgørende for deres overensstemmelse med WTO-regelsættet.

Der kan overordnet sondres mellem tre typer klimaafgifter: produktrelaterede, energieffektivitetsrelaterede og produktionsrelaterede afgifter (Sindico, 2006). Den første kategori omfatter afgifter på energiprodukter, hvor der afgiftsdifferentieres mellem forskellige produkter ud fra en vurdering af deres klimabelastning. Et eksempel herpå er den EU-baserede energiafgift på olie, kul og naturgas, hvor afgiften på kul og olie er højere end på naturgas, idet naturgas udleder mindre CO<sub>2</sub> pr. energimængde end de øvrige typer fossile brændsler (Direktiv 2003/96/EF). Sådanne produktrelaterede afgifter giver som udgangspunkt ikke anledning til problemer i en WTO-retlig sammenhæng, da der er tale om forskellige produkter, hvilket gør en afgiftsdifferentiering lovlig.

Den anden kategori er klimaafgifter, der knytter sig til et produkts energieffektivitet. En afgiftsordning med et energieffektiviseringsformål vil fx tilgodese sparepærer, A++-køleskabe, el-(eller hybrid-)biler mv. frem for konventionelle elpærer, energitungere køleskabe samt almindelige benzin- eller dieslbiler. De energieffektivitetsrelaterede afgifter vil som udgangspunkt ikke give anledning til problemer i en WTO-retlig sammenhæng, selv om det klimavenlige produkt anvendes til det samme som det mere energiforbrugende produkt, idet der som udgangspunkt ikke vil være tale om *like products*, da de fysiske karakteristika ved produkterne vil være forskellige.

Den sidste kategori af klimarelaterede afgifter er langt mere problematisk, da de produktionsrelaterede afgifter er baseret på, hvordan et produkt er produceret, dvs. om produktionsprocessen har været mere eller mindre klimabelastende. I WTO-retten anvendes begrebet ”ikke-produktrelaterede PPM-afgifter”, idet klimaafgiften er rettet mod den klimabelastning, som produktionsprocessen medfører – og ikke mod selve produktet. En sådan afgift kan være udmålt efter den udledning, der finder sted under produktionsprocessen, eller på baggrund af den energitype, der anvendes i produktionen. Der vil almindeligvis ikke være forskel på produkternes fysiske udformning og slutanvendelse. Hvorvidt produkterne skal betragtes som *like products* afhænger af, om forbrugerne opfatter produkterne som forskellige, hvilket kan være vanskeligt at dokumentere. Det er endvidere tvivlsomt, om dette kriterium vil kunne stå alene, hvor alle andre forhold peger på, at der er tale om *like products*.

En foranstaltning, der har været genstand for stor diskussion, er indførelsen af såkaldte ”importafgifter” eller *Border Tax Adjustments* (BTAs). Et eksempel kunne være en BTA på import af varer fra stålsektoren i lande, som ikke har

påtaget sig eller er omfattet af reduktionsforpligtelser i henhold til Kyoto-protokollen. Målet med en BTA-foranstaltning er således at beskytte den hjemlige industri mod "klimadumping" og imødegå frygten for karbonlækage. I WTO-retten vil alene produktrelaterede afgifter kunne "suppleres" af en BTA. En BTA, der er relateret til et produkts energiforbrug eller – endnu mere problematisk – dets klimapåvirkning i produktionsprocessen, vil sandsynligvis ikke være i overensstemmelse med WTO-retten.

Anvendelsen af BTA-foranstaltninger er dog generelt problematisk, idet der er en ikke uvæsentlig risiko for, at de *de facto* vil kunne fungere som en ekstratold, hvilket vil være i strid med MFN-princippet. Endelig kan en indførelse af unilaterale BTA-foranstaltninger yderligere komplicere forhandlingerne om nye reduktionsmål, da udviklingslandene med stor sandsynlighed vil opfatte sådanne foranstaltninger som protektionisme under dække af klimahensyn.

### *Normative virkemidler*

Energieffektivisering er en central målsætning i den globale klimapolitik. Tekniske specifikationer og standarder er afgørende virkemidler, når energieffektiviseringstiltag skal gennemføres i relation til blandt andet bygninger eller produkter, eller når man vil måle og vurdere et produkts eller en produktionsproces' *carbon footprint*. Standardbaserede virkemidler kan fremme såvel konkurrence som miljøbevidst adfærd. De har som udgangspunkt til formål at fjerne tekniske handelshindringer, men de vil også kunne virke modsat – og de vil i så fald potentielt kunne udgøre en handelsbarriere i WTO-retlig forstand. Det gælder fx, hvor sådanne tiltag indebærer særlige importrestriktioner, fordi et produkt ikke opfylder nationale krav til den tekniske udformning eller bærer netop det i importlandet krævede energimærke.

Problemet med energieffektiviseringsforskrifter er, at de – til trods for deres udbredelse – ikke er harmoniseret globalt. Der er store variationer, både i relation til de tekniske specifikationer, testprocedurer samt kontrol og håndhævelse af de pågældende forskrifter. Disse problemer var velkendte ved klimakonventionens udarbejdelse. Der er således i konventionens præambel anført, at: "standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries, in particular developing countries."

Af WTO-aftalen om tekniske handelshindringer (TBT-aftalen) fremgår en række forudsætninger for brugen af tekniske forskrifter og standarder. Det følger af aftalen, at parterne løbende over for WTO's TBT-komité skal foretage en anmeldelse af tekniske forskrifter, standarder og procedurer, som det enkelte land påtænker at iværksætte. I udgangspunktet skal anvendte standarder og

tekniske krav baseres på internationalt udarbejdede standarder og specifikationer – i det omfang sådanne eksisterer. Der er imidlertid ikke i dag udarbejdet internationale energistandarder, der kan øge energieffektiviteten og bidrage til mindskelse af udslippet af CO<sub>2</sub>. Indførelsen af nationale eller regionale tekniske forskrifter, der hindrer indførelse af energitunge produkter, vil derfor potentielt kunne være i uoverensstemmelse med de grundlæggende WTO-retlige principper om MFN og *National Treatment* (TBT-aftalens artikel 2 og artikel 5), særligt hvis de pågældende produkter må anses for *like products*, jf. ovenfor.

### *Markedsbaserede virkemidler*

Kyoto-protokollen giver de forpligtede lande mulighed for at anvende tre fleksible mekanismer: handel med emissioner, *Joint Implementation* (JI) og *Clean Development Mechanism* (CDM).<sup>4</sup> I EU handles kvoterne inden for et *cap and trade*-system, der sikrer, at udnyttelsen af ressourcer holdes inden for en samlet mængde (en *bubble*), der fordeles i kvoter til de regulerede. Kvoterne – der er omsættelige – kan fordeles gratis (*grandfathering*) eller mod vederlag (*auctioning*). JI og CDM er projektbaserede aftaler om reduktion af drivhusgasudledning, som udløser kreditter på basis af en sammenligning mellem den situation, som ville foreligge uden projektet, henholdsvis den udledte mængde af drivhusgasser efter projektets gennemførelse. JI-aftaler kan indgås mellem Annex I-parter, mens CDM-aftaler kan indgås mellem Annex I-parter og udviklingslande, hvilket også indbefatter blandt andet Kina, Indien og Brasilien. De fleksible mekanismer må kun anvendes som supplerende virkemidler til parternes øvrige tiltag til reduktion af deres egen drivhusgasudledning.

Det er en vision i EU, at der bør etableres et emissionshandelssystem, der omfatter alle OECD-lande, og som senest i 2020 bør udvides til at omfatte de mere avancerede udviklingslande (EU Kommissionen, 2009; Cendra de Larragán, 2010). Hvis EU's kvotemarked åbnes op for tredjelande, og der i den forbindelse sker en udelukkelse af visse WTO-medlemmer fra deltagelse, vil systemets overensstemmelse med WTO-retten kunne betvivles. En udelukkelse af WTO-lande (og deres virksomheder) begrundet i fx manglende ratifikation af Kyoto-protokollen, eller at de ikke lever op til deres reduktionsforpligtelser, vil potentielt være i konflikt med WTO-retten (Voigt, 2008; Peeters og Dekatelaere, 2006). En tilsvarende situation kan opstå ved handel med CDM-kreditter. En CDM-projektaftale skal indgås mellem et Annex I-land og et land, der ikke er et Annex I-land. Det vil kun være udviklingslande, der kan accepteres som værtslande, ligesom det kun er Annex I-lande, som har ratificeret Kyoto, og som lever op til protokollens krav, som kan anvende CDM-kreditterne. Det indebærer en række begrænsninger i forhold til at handle med

og "anvende" CDM-kreditterne, som i sig selv kan være uforenelig med WTO-rettens *Most Favoured Nation*-princip. Langt mere kontroversielt vil det dog være i forhold til både FN's klimaregime og WTO-retten, hvis EU gør alvor af et forbud mod anvendelsen af CDM-kreditter fra kinesiske projekter, hvor HFC-gasser og lattergasser destrueres, uanset at disse projektyper er godkendt under FN-systemet.<sup>5</sup>

Også ved selve kvotetildelingen vil der kunne finde en forskelsbehandling sted, som potentielt vil være i konflikt med WTO-reglerne. Det vil dels være tilfældet, hvis kvotetildelingen indebærer en forskelsbehandling af indenlandske og udenlandske virksomheder, der ønsker at indtræde på et marked, og hvor kun de udenlandske virksomheder skal købe sig adgang, idet de indenlandske får gratis kvoter tildelt fra en national reserve. Der vil endvidere potentielt kunne være tale om statsstøtte, hvis en kvotetildeling er for generøs og medfører en påvirkning af konkurrencesituationen (Voigt, 2006).

Et meget omdiskuteret emne er anvendelsen af BTAs knyttet til et kvote-handelssystem, hvor importører skal aflevere kvoter eller kreditter svarende til den drivhusgasudledning, der har fundet sted i løbet af produktionsprocessen. Foruden potentielt at være i uoverensstemmelse med de grundlæggende ikke-diskriminationsprincipper i WTO-retten, rejser en sådan ordning tillige spørgsmålet om, hvorvidt PPMs kan begrunde en forskellig behandling, herunder særligt hvor der er tale om ikke-produktrelaterede PPMs (Pauwelyn, 2007).

### *WTO-rettens "miljøgarantier"*

En foranstaltning, der strider mod WTO-retten, kan i visse situationer opretholdes, hvis den kan begrundes i særlige hensyn, herunder et hensyn til miljøet. Den oprindelige miljøgaranti findes i GATT-aftalens artikel XX. Det følger af artikel XX litra b og g, at parterne har lov til at træffe foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte menneskers, dyrs og planter liv og sundhed, samt foranstaltninger, der er relateret til bevarelse af udtømmelige ressourcer. Bestemmelsen henviser ikke eksplicit til klimaproblematikken. Det er en forudsætning, at foranstaltningen ikke indebærer "arbitrary or unjustifiable discrimination" eller udgør en "disguised restriction on international trade". Dette krav er – som tidligere nævnt – også forudsat i klimakonventionen. Efter WTO-retten indebærer dette krav, at foranstaltningen skal udspringe af en international aftale eller i det mindste være forhandlet med andre lande. Foranstaltningen skal være proportionel og tillade foranstaltninger med samme virkning. Miljøgarantierne er undtagelser fra hovedreglerne om fri handel og skal derfor fortolkes indskrænkende. Den praksis, der foreligger efter GATT



artikel XX, viser med al tydelighed, at bestemmelsen fortolkes restriktivt, og at den forudsætter, at der også reelt lægges restriktioner på hjemmemarkedets forbrug og produktion.

I praksis har WTO's tvistbilæggelsesorgan alene taget stilling til unilaterale miljøtiltag – ikke til virkemidler eller tiltag forudsat i MEAs, herunder i de multilaterale klimaaftaler. Hvorvidt et handelsbegrænsende tiltag vil være legitimt i WTO-retlig sammenhæng, fordi dets anvendelse er foreskrevet i FN's klimaregler, er således endnu ikke prøvet og vil afhænge af, hvor langt en "retlig tolerance" i forhold til andre sidestillede regimer rækker i WTO-retten (Pauwelyn, 2001 og 2006). Det kan måske i relation hertil være af betydning, at begge regimer til trods for deres forskellighed har et fælles udgangspunkt i målet om at fremme en bæredygtig udvikling, selv om den konkrete afvejning af hensyn og interesser i forhold til realiseringen af denne målsætning givetvis er meget forskellig.<sup>6</sup>

### Kan en ny WTO-aftale bidrage til opnåelsen af klimamålsætningerne?

Hvor præcedensmodellen kan have meget lange udsigter, da den vil blive udviklet i takt med, at de "rigtige" sager indbringes for WTO's tvistbilæggelsessystem og en retspraksis etableres, vil politiske forhandlinger, der munder ud i en bindende aftale (lovmodellen), meget hurtigere kunne sikre et aktivt bidrag til realiseringen af de globale klimamålsætninger. Konsensuskravet i WTO-systemet er dog i sig selv en barriere for lovmodellens realisering. Det indgår ikke i WTO's mål for fremtiden, at klimahensyn skal indarbejdes i det gældende WTO-aftalesæt. Det synes heller ikke at være en farbar vej. Derimod synes det langt mere realiserbart, at der vil kunne vedtages en ny supplerende aftale, særligt hvis denne er begrænset til bestemte sektorer.

Med henvisning til Doha-deklarationens paragraf 31(iii) har der siden 2001 været iværksat en række forhandlingsforløb relateret til miljøvenlige produkter og ydelser (EGS). Bestemmelsen fastslår, at der skal arbejdes for, at told, afgifter og øvrige restriktioner på handel med særlige miljøvenlige produkter og ydelser bør fjernes eller i hvert fald reduceres.<sup>7</sup> Intensionen bag mandatet i Doha-deklarationen er at mindske de eksisterende barrierer for en øget handel. Det gælder særligt de såkaldte *non-tariff*-barrierer, som kan opstå som følge af fx nationale tekniske standarder, støtteordninger, godkendelsesordninger og køb nationalt-politikker. Men i de forhandlinger, der indtil videre har fundet sted, har fokus alene været rettet mod en reduktion – eller ophævelse – af de toldmæssige barrierer (fx Aguilar et al., 2009).

Told er en direkte, men langt mere gennemsigtig barriere for handel end *non-tariff*-barriererne. I relation til handel med VE-produkter er toldniveauet så lavt blandt de lande, hvor handel finder sted, at det ikke i sig selv kan siges at udgøre en barriere. Der er imidlertid stor forskel på toldsatserne i de industrialiserede lande/de store udviklingsøkonomier og de svageste udviklingslande (Vossenaar, 2010). Det kan endvidere ikke afvises, at toldsatserne kan have betydning på sigt. Det illustreres af en nyere sag, hvor Brasilien i forbindelse med planlægningen af et større vindmølleprojekt i første omgang forsøgte at forbyde import af den type møller, der skulle anvendes i projektet, men i stedet valgte – antageligt for ikke at komme i konflikt med sine WTO-retlige forpligtelser – at hæve toldsatsen fra 0 pct. til 14 pct., da projektet blev sendt i udbud (Vossenaar, 2010). Foruden at beskytte den hjemlige industri kan sådanne tiltag tillige have til formål at tiltrække vindmølleproducerende virksomheder til landet.

En række forskellige forslag til en aftale om liberalisering af miljøvenlige produkter og ydelser – Environmental Goods and Services Agreement, EGSA – har været fremlagt (Claro et al., 2007). Fokus har primært været på miljøvenlige produkter, de såkaldte EGs. Overordnet kan der sondres mellem en ”listetilgang” og en ”projekttilgang”. ”Listetilgangen” støttes primært af de industrialiserede lande og indebærer en permanent liberalisering af de identificerede EGs, dvs. med bundne toldsatser og baseret på MFN-princippet. Der har blandt andet været stillet forslag om en aftale med udgangspunkt i eksisterende OECD- og APEC-lister over EGs. Denne liste, der i første omgang indeholdt 480 forskellige produkter, var i forslaget reduceret til en liste med 153 miljøvenlige varer.<sup>8</sup> En endnu kortere liste med kun 43 produkter særligt relateret til drivhusgasreducerende tiltag blev fremlagt af EU og USA i forbindelse med klimatopmødet på Bali i 2007.<sup>9</sup> Den alternative tilgang, ”projekttilgangen”, støttes af de fleste udviklingslande og indebærer en liberalisering af en bredere kreds af EGs, men alene i det omfang disse er bestemt til konkrete godkendte miljøprojekter. Der vil være tale om en ”midlertidig” liberalisering relateret til de konkrete projekter, men ligesom ”listetilgangen” vil den være baseret på MFN-princippet.

Det er for tidligt at spørge om, hvordan en EGSA vil kunne komme til at se ud. Parterne står i øjeblikket langt fra hinanden, og alle de nuværende aftaleudspil står hver især med en række uløste problemer. Overordnet set vil det retlige spørgsmål, der skal afklares, førend der kan indgås en aftale, først og fremmest være, hvordan EGs-begrebet skal afgrænses, herunder hvordan der opnås en fælles forståelse for, hvad der er hhv. ikke er en EG, samt hvilke produktgrup-

per aftalen skal dække. Hvor en projektbaseret tilgang vælges, vil der opstå tilsvarende afgrænsningsspørgsmål.

Et andet spørgsmål, der vil være af afgørende juridisk betydning, er, om der i en kommende EGSA også skal indgå produkter, der ikke nødvendigvis har til formål at udbedre et bestemt miljøproblem, men som ved produktion, brug eller bortskaffelse efter brug belaster miljøet mindre end andre produkter, såkaldte *Environmentally Preferable Products* (EPPs). Det er et emne, der er knyttet til det i WTO-retten meget omdiskuterede spørgsmål om PPMs, herunder særligt de såkaldte "non-product-related PPMs", hvor miljøfordelen ikke afspejles i produktet som sådan, men alene i den forudgående produktionsproces. Det er – som anført – et yderst kontroversielt emne, og en inddragelse af PPM-overvejelser i EGSA-arbejdet vil kunne få vidtrækkende betydning for WTO-retten generelt, jf. ovenfor. Andre produkter, der giver anledning til uenighed, er produkter med såkaldt *dual uses*, hvor alle måderne at bruge det pågældende produkt på ikke nødvendigvis er miljøvenlige. Kun de færreste produkter, som fx vindmøller, har ikke *dual uses*, så håndteringen af denne problemstilling vil få afgørende betydning.

Det afgørende er, om en kommende EGSA også i realiteten bliver et instrument, der sikrer et bedre miljø og dermed en udvikling på et bæredygtigt grundlag. Det bør ligeledes have høj prioritet, at der etableres et direkte link til klimaregimet, således at en EGSA vil integrere og understøtte de globale klimamålsætninger og dermed også sikre et konkret samspil mellem WTO-retten og FN's klimaregime. Den "projektbaserede tilgang" kunne fx knyttes op på Kyoto-protokollens *Clean Development Mechanism* (CDM), idet projekter, der er egnede til at blive iværksat under CDM, ligeledes må antages at være oplagte projekter i en EGSA-sammenhæng (Cottier et al., 2009).

I øjeblikket er der imidlertid ikke nogle af de foreliggende EGSA-udspil, der kan samle de forhandlende parter. Lovmodellen er således blokeret af uenighed mellem parterne. Hvorvidt der er opbakning til, at forhandlingerne skal forblive en del af WTO's Doha Round-forhandlinger er ligeledes uklart. EU's kommissær for handel har fx udtalt, at han vil arbejde for, at EGSA-forhandlingerne flyttes til et andet forum end WTO.<sup>10</sup> En række EU-medlemsstater har dog givet udtryk for det modsatte, så selv internt i EU er spørgsmålet uafklaret (Bhagwati og Sutherland, 2011).

## Konklusion

Et øget samspil mellem klima- og handelsregimet har længe været efterspurgt. Idet der ikke foreligger en post-2012 klimaaftale, der fastlægger den fremtidige fælles indsats, og som peger på fælles globale strategier og konkrete virkemid-

ler, desto vigtigere er det, at handelsregimet er med til at vise vejen. Det gælder ikke bare i forhold til at opnå en klarhed omkring de konkrete uoverensstemmelser, der kan opstå, hvor en unilateral klimaforanstaltning kommer i konflikt med WTO-retten. WTO-systemet bør også selv vise, at det formår at udvikle sig.

Et samspil mellem WTO-retten og den internationale klimaret forudsætter, at systemerne formår at fungere i et samspil, og at der udvises *judicial tolerance* med udgangspunkt i systemernes fælles mål om en bæredygtig udvikling. Helt konkret vil et samspil forudsætte, at WTO-retten får besvaret det grundlæggende spørgsmål om, hvordan PPM- og MEA-problematikkerne skal håndteres, og helst på en måde, hvorpå det står klart, at klimahensyn kan integreres i den multilaterale regulering af handel. Det vil imidlertid forudsætte, at konflikterne indbringes for WTO-tvistbilæggesystemet, når de opstår, og at WTO-tribunalerne formår at fortolke reglerne ud fra en *weighing and balancing*, hvor WTO-reglerne ikke kommer til at udgøre en barriere for klimaindsatsen, men hvor de alene vil være udtryk for en kontrol af, at de unilaterale tiltag, som parterne iværksætter.

Hvis WTO-systemet yderligere formår at vise, at det er i stand til at vedtage nye regler eller regelsæt, der etablerer direkte links til klimaretten, vil det endvidere kunne bidrage til at understrege, at klimahensyn ikke blot er lovlige hensyn i den konkrete aftale, men også at der er tale om lovlige hensyn mere generelt i WTO-retten. Det er ikke umuligt, at en EGSA-aftale kunne vise vejen for en global klimaafnåte. Det ville være en oplagt mulighed for de industrialiserede lande til at udvise forhandlingsvillighed, lade "paraderne" falde og give lidt i døren, uden at det ville have alt for vidtrækkende konsekvenser, og på den måde kunne de måske være med til at sikre, at den langt vigtigere aftale om klimaet kommer i hus.

## Noter

1. Informal Trade Ministers Dialogue in Bali (2007) Chair's Summery, Trade Ministers Dialogue on Climate Change issues, WT/L/717, se <http://docsonline.wto.org>.
2. Tale af 2. november 2009, se [http://wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl140\\_e.htm](http://wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl140_e.htm).
3. Se også WT/DS8, 10, 11/AB/R, Japan – Alcoholic Beverage II, s. 23.
4. Kyoto-protokollens artikel 17 fastlægger det retlige grundlag for kvotehandel, mens artiklerne 6 og 12 fastlægger grundlaget for indgåelse af JI- hhv. CDM-aftaler.
5. Et forbud kan vedtages med hjemmel artikel 11a(9) i det reviderede kvotedirektiv.

6. Klimakonventionens artikel 3(4), Kyoto-protokollens artikel 2(1) samt præamblen til WTO-aftalen.
7. Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/1.
8. Summary report on the eighteenth meeting of the Committee on Trade and Environment in special session (2007) WT/TN/TE/R/18.
9. ICTSD (2007) EU, US Call for Eliminating Trade Barriers to Climate-Friendly Goods and Services, Bridges Weekly Trade News Digest, Vol. 11(42).
10. ENDS Europe DAILY, 13. januar 2010.

## Litteratur

- Aguilar, Soleda, Melanie Ashton, Aaron Cosbey og Stefano Ponte (2009). "Environmental Goods and Services Negotiations at the WTO: Lessons from Multilateral Environmental Agreements and Ecolabels for Breaking the Impasse", IISD.
- Andersen, Mikael Skou (2010). "Brokenhagen: Elementer til en forståelse af COP-15", *Økonomi & Politik*, 83. årg., nr. 3, pp. 3-10.-
- Asselt, Harro van, Francesco Sindico, og Michael A. Mehling (2008). "Global Climate Change and the Fragmentation of International Law", *Law & Policy*, 30. årg., nr. 4, pp. 423-449.
- Basse, Ellen Margrethe og Sanford E. Gaines (2010). "Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities as Part of the Post-2012 Climate Regime", *Nordic Environmental Law Journal*, nr. 2, pp. 189-203.
- Bhagwati, Jagdish og Petros C. Mavroidis (2007). "Is Action against US Exports for Failure to Sign Kyoto Protocol WTO-lagal?", *World Trade Review*, 6. årg., nr. 2, pp. 299-310.
- Bhagwati, Jagdish og Peter Sutherland (2011). "The Doha Round: setting a deadline, defining a final deal, High Level Trade Experts Group", Interim report, <http://www.voxeu.org/reports/doha-round.pdf>.
- Cendra de Larragán, Javier de (2010). "From EU ETS to a Global Market: An Analysis and Suggestions for the Way Forward", *European Energy and Environmental Law Review*, 19. årg., nr. 1, pp. 2-17.
- Charnovitz, Steve (2003). "Trade and Climate: Potential Conflicts and Synergies", *Pew Center on Global Climate Change*, [http://www.pewclimate.org/docUploads/Beyond\\_Kyoto\\_Trade.pdf](http://www.pewclimate.org/docUploads/Beyond_Kyoto_Trade.pdf).
- Claro, Edmundo, Nicolas Lucas, Mahesh Sugathan, Mario Marconini og Enrique L. Fuentes (2007). "Trade in Environmental Goods and Services and Sustainable Development: Domestic Considerations and Strategies for WTO Negotiations". *ICTSD Policy Discussion Paper*, Geneva: ICTSD.

Cottier, Thomas, Olga Nartova og Sadeq Z. Bigdeli (2009). *International Trade Regulation and the Mitigation of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.

EU Kommissionen (2009). "Mod en global klimaændringsaftale i København", KOM(2009) 39 endelig, 28. januar.

Ismer, Roland og Karsten Neuhoﬀ (2007). "Border Tax Adjustment: A Feasible Way to Support Stringent Emission Trading", *European Journal of Law and Economics*, 24. årg., nr. 2, pp. 137-164.

GATT-aftalen. [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).

Klimakonventionen. [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/background/items/2853.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/2853.php).

Koester, Veit (2010). "The Copenhagen Accord – en overvejende juridisk analyse af aftalen som led i en international miljøpolitisk og -retlig proces", *Juristen*, nr. 3, pp. 81-88.

Koskenniemi, Martti (2006). *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, FN.

Kyoto-protokollon. [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php).

Københavnserklæringen. <http://unfccc.int/documentation/items/2643.php>.

Marceau, Gabrielle (2001). "Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions: The Relationship between WTO Agreement and MEAs and Other Treaties", *Journal of World Trade*, 35. årg., nr. 6, pp. 1081-1131.

OECD (1997). PPMs: Conceptual Framework and Considerations of Use of PPM-based Trade Measures, OECD/GD(97)137, Paris: OECD.

Pauwelyn, Joost (2001). "The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?", *American Journal of International Law*, 95. årg., pp. 535-578.

Pauwelyn, Joost (2003). *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Norms of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pauwelyn, Joost (2006). "Adding Sweeteners to Softwood Lumber: The WTO-NAFTA 'Spaghetti Bowl' Is Cooking", *Journal of International Economic Law*, 9. årg., nr. 1, pp. 197-206.

Pauwelyn, Joost (2007). "US Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: the Limits and Options of International Trade Law", *NI WP 07-02*, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University.

Peeters, Marjan og Kurt Dekatelaere (2006). *EU Climate Change Policy – The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Sindico, Francesco (2006). "Climate Taxes and the WTO: Is the Multilateral Trade Regime a Further Obstacle for Efficient Domestic Climate Policies?", *EcoLomic Policy and Law*, 3. årg., nr. 8, pp. 116-139.
- TBT-aftalen. [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).
- Voigt, Christina (2006). *Sustainable Development as a Principle of Integration in International Law*, Leiden: Brill.
- Voigt, Christina (2008). "WTO Law and International Emissions Trading: Is there Potential for Conflict?", *Carbon and Climate Law Review*, 1. årg., nr. 2, pp. 54-66.
- Vossenaar, Rene (2010). "Technology Mapping of the Renewable Energy, Buildings and Transport Sectors: Policy Drivers and International Trade Aspects", *ICTSD Issue Paper No. 12*, Geneva: ICTSD.
- Zhang, ZhongXiang (2009). "Climate Change Meets Trade in Promoting Green Growth: Potential Conflicts and Synergies", *East-West Center Working Papers, No. 105*, Honolulu: East-West Center.

Karin Hilmer Pedersen og Gert Tinggaard Svendsen

## Bønder som klimahelte.

## Kan og vil landbruget bidrage?

Kan og vil landbruget bidrage til reduktion af drivhusgasser? Undersøgelser tyder på, at der i landbrugssektoren findes et stort og uudnyttet potentiale for relativt billig reduktion af drivhusgasser. Selvom måling af reduktion i udledning af drivhusgasser inden for landbrugssektoren er behæftet med omfattende usikkerhed, vil man ved at måle reduktion indirekte gennem relative ændringer i produktionsprocesser kunne inkludere landbrugssektoren i reguleringsordninger. Spørgsmålet er, hvordan man kan få landbruget til at bidrage. Vi overvejer brugen af standarder, grønne afgifter og omsættelige kvoter. Vi finder, at landbrugssektoren vil have en ikke ubetydelig interesse i at få tildelt kvoter og deltage i det europæiske kvotesystem, EU ETS. Landbrugets deltagelse er imidlertid ikke uproblematisk, men kræver styring og kontrolforanstaltninger, hvis kvoteordningerne ikke i stedet skal blive til 'varm luft'.

Rewarding farmers for carbon sequestration will enhance the carbon storage potential of the agricultural sector. Implementing sustainable farming systems that sequester net carbon does not require advanced technology. However, economic incentives are needed to enable farmers to implement more sustainable agricultural practices (IFAP, 2009).

I Kyoto-protokollen er fastsat mål for de enkelte landes reduktion af drivhusgasser. Disse målsætninger er for det første baseret på udledning af CO<sub>2</sub> fra energiproduktion og for det andet fastsat i forhold til den historiske udledning i 1990. Land- og skovbrugssektorens udledning af drivhusgasser er imidlertid ikke inddraget. Årsagen hertil er ikke helt klar, men problemet med land- og skovbrugssektoren består i, at sektoren ikke kun bidrager med udledning, men også optager drivhusgasser. Sektorens dobbeltfunktion komplicerer forhandlingerne, og som Grubb og Yamin (2001) noterer, ville inddragelse af sektoren netop på grund af dens dobbeltfunktion betyde, at fx USA ikke ville være mødt med reduktionskrav af betydning. Manglende inddragelse af land- og skovbrugssektoren var således bidragende årsag til, at USA ikke har ratificeret Kyoto-protokollen, ligesom det var en delårsag til, at USA trak sig fra klimaforhandlingerne i Haag i år 2000 (Svendsen, 2003).



Offentlig regulering med henblik på at reducere CO<sub>2</sub>-udledning har traditionelt betydet øgede omkostninger for den regulerede part. Derfor har land- og skovbrugsproducenterne selvsagt ikke stået i første række for at blive inkluderet i hverken internationale eller nationale reguleringer af udledning af drivhusgasser. Det danske skatteministeriums lovforslag i 2004 om at indføre CO<sub>2</sub>-afgifter i landbruget fik da også en ret kølig modtagelse i Landbrugsraadets høringssvar (2004). Landbrugsraadet pegede blandt andet på, at danske CO<sub>2</sub>-afgifter burde samordnes med andre reguleringstiltag og specifikt EU-kommissionens arbejde med at inkludere land- og skovbruget i den eksisterende ordning for omsættelige CO<sub>2</sub>-kvoter, idet indførsel af såvel CO<sub>2</sub>-afgifter som en kvoteordning ifølge høringssvaret ville indebære en uacceptabel dobbeltbeskatning af sektorens udledning af drivhusgasser.

Inddragelse af landbruget (og skovbruget) i udregningen af det enkelte lands drivhusgasudledning vil imidlertid give en umiddelbar økonomisk og klimamæssig gevinst (Stavins, 1999). Men bøndernes mulige rolle som fremtidens klimahelte har i høj grad været overset i både den akademiske litteratur og i praksis (Olesen et al., 2011). Dog tyder det indledende citat fra den Internationale Føderation af Landbrugsproducenter i 2009 på en gryende og positiv interessediskussion fra sektoren selv.

For det første er koblingen mellem nødvendigheden af at begrænse udledning af drivhusgasser i atmosfæren og landbrugsproduktion ny. For det andet er det nyt, at landbruget som organisation er åbne for, at der kan ske regulering på området. Mindre nyt er det dog, at landbrugsproducenterne peger på, at det, der er behov for, er økonomiske incitamenter fx etablering af finansierings- og/eller kompensationsordninger, der belønner landmænd for at dyrke deres jord på en bæredygtig måde. Ser man på den eksisterende litteratur om offentlig regulering, er det sjældent et problem at opnå den ønskede adfærdss ændring, hvis denne gøres økonomisk lønsom for den enkelte (fx Mitnick, 1980: 350-353). Der kan være argumenter for, at samfundet i visse tilfælde bør betale for en adfærdss ændring, men den egentlige udfordring for offentlig regulering ligger i, hvordan man kan opnå en ønsket adfærdss ændring, der både er samfundsøkonomisk hensigtsmæssig og acceptabel for den regulerede part. Netop i denne sammenhæng kunne tildeling af CO<sub>2</sub>-kvoter og efterfølgende inddragelse i et handelssystem komme på tale.

Inddragelse af land- og skovbrugssektoren i kampen mod global opvarmning er ikke nogen simpel opgave, hvilket også kommer til udtryk i de løbende COP-forhandlinger, blandt andet inden for REDD (Wunder, 2010). Hovedspørgsmålet er derfor, om landbruget kan og vil bidrage. Som det vil fremgå af næste afsnit er der et betydeligt potentiale for, at landbruget kan bidrage med

en betydelig reduktion af drivhusgasudledningen. I de følgende to afsnit ser vi derefter på, om landbruget vil. Har en regulering af landbruget et politisk potentiale? Vi ser først på producentniveau og diskuterer de samfundsøkonomiske og individuelle fordele og ulemper ved valg af forskellige reguleringsinstrumenter. Da begrænsninger i drivhusudledning imidlertid ikke længere er et rent nationalt spørgsmål, løfter vi blikket op på EU-niveau og rejser spørgsmålet om, hvordan regulering på individniveau også kan være hensigtsmæssig inden for det europæiske samarbejde.

## Landbrugets klimamæssige potentiale

Ser man udelukkende udledning af CO<sub>2</sub> som del af den menneskeskabte globale opvarmning, bidrager landbruget direkte gennem elforbrug og transport og mere indirekte gennem sekundære produktionsprocesser ved anvendelse af materialer, fx kunstgødning. Af EU's samlede udledning er landbrugssektorens andel 9,2 pct. og dermed den fjerde største udleder af CO<sub>2</sub> efter offentlig elektricitet og opvarmning (27,8 pct.), transport (19,5 pct.) og industri og byggeri (12,7 pct.) (EEA, 2010).

CO<sub>2</sub> udgør imidlertid kun en del af de drivhusgasser, der forårsager klimaaendringer. Af sammenlignelighedsårsager omregnes andre drivhusgasser til CO<sub>2</sub>-ækvivalenter (Gautier, 2008). Mens landbrugets direkte CO<sub>2</sub>-påvirkning i EU ligger på omkring 9 pct., er sektorens bidrag til den totale menneskeskabte årlige udledning af CO<sub>2</sub>-ækvivalenter på globalt plan oppe på omkring 12 pct. Dette er et konservativt estimat, da der her alene er tale om direkte udledning, fx kan fødevarerhåndtering og skovhugst også inddrages (Scialabba and Muller-Lindenlauf, 2010).

Selve omfanget af landbrugssektorens bidrag til global opvarmning gør sektoren interessant, men ikke mindre problematisk. Dette skyldes, at landbrugets udledning ikke kun sker i form af CO<sub>2</sub> men også i form af to andre drivhusgasser, metan (CH<sub>4</sub>), som stammer fra husdyrenes tarmfunktion, og kvælstof (N<sub>2</sub>O), som udgør en bestanddel af organisk gødning og kunstgødning til afgrøderne. Da disse to drivhusgasser indgår naturligt i de biologiske processer, som landbrugsproduktionen er afhængig af (Copa-Cogeca, 2008), bliver reduktionen heraf også mere kompleks, hvis man ønsker at fastholde nuværende omfang og karakter i landbrugsproduktionen.

Kompleksiteten i landbrugsproduktionen og dermed også i dens udledning af forskellige drivhusgasser er kernen til både at forstå problemerne med og mulighederne for at inddrage landbruget i kampen mod global opvarmning. Vi vil her pege på tre centrale elementer. For det første er landbrugets forurening kendetegnet ved at komme fra mangfoldige og diffuse forureningskilder.

Dette er i modsætning til de såkaldte punkt-kilder, hvor forureningen udledes og spredes fra et konkret og identificerbart sted som fx, et kloakrør eller en skorsten. For punktkilder er kilden til forurening således relativ simpel at lokalisere, og der er rimelig klarhed om, hvilken forurener der kan stilles til ansvar. Dette er ikke tilfældet for landbrugets diffuse forurening.

Man kan som eksempel se på nedsivning af kvælstof fra landbrugsjord til grund- og overfladevand. Vanskeligheden i at påvise en sammenhæng mellem adfærd (forureningskilden) og forurening ligger i, at nedsivning af kvælstof afhænger af jordbunds- og vejrforhold samt af, hvilken afgrøde der dyrkes på den enkelte mark. Det betyder for det første, at en regulering, der er ens for alle, i realiteten stiller landmænd forskelligt, idet såvel produktionseffekt som forurening ikke kun afhænger af tilført mængde gødning, men også af vejrlig og jordbunden. En ensartet regulering vil dermed stille producenterne forskelligt, hvilket næppe vil blive opfattet som legitimt (Vatn, 2000; 114), ligesom ensartet regulering heller ikke vil være miljømæssig optimal. For det andet betyder antallet af producenter og landbrugsforureningens karakter af en diffus forureningskilde, at offentlig kontrol med overholdelse af regler er meget omkostningsfuld, ligesom kontrol kan få et præg af tilfældighed. Kontrolproblemet indebærer i sig selv et problem for reguleringens legitimitet, men fravær eller lemfældig kontrol kan også friste landmænd til at forsøge at omgå reglerne.

Det andet problem er, at effekten af landbrugets udledning af metan fra dyrehold og udledning af kvælstof er behæftet med stor usikkerhed. For metan ( $\text{CH}_4$ ) er usikkerhedsmargen i forhold til beregnet effekt  $\pm 30$ -60 pct. og for kvælstof ( $\text{N}_2\text{O}$ )  $\pm 30$ -100 pct. Til sammenligning er usikkerhedsmargin for  $\text{CO}_2$  på  $\pm 1$ -5 pct. i forhold til beregnet effekt (Svendsen, 2003: 101). Den store usikkerhedsmargin skyldes, at udledningen er et resultat af komplekse biologiske processer med forskellige og forandrende parametre.

Nyeste forskning viser imidlertid, at denne usikkerhed kan reduceres. Målingsteknikker, der er baseret på eksisterende data fra både konventionel og økologisk landbrug, viser, at man kan reducere usikkerhedsmargen ved at opdele landbrugets produktion i henholdsvis husdyrhold og jordbrug. Disse processer kan så underinddeles i forskellige aktiviteter fx i forhold til konkret, hvilke husdyr der indgår i produktionen (se Olesen et al., 2011). Den grundlæggende ide i systemet er, at myndighederne kan specificere, hvilken praksis der bidrager med hvilken mængde udledning, og dermed også hvilke ændringer i praksis der afstedkommer forventet reduktion i udledning. Så i stedet for at måle udledning direkte, bliver udledning kalkuleret indirekte ved (den gennemsnitlige) ændring af udledning fra en basispraksis (eller traditionel praksis) i forhold til ændring i praksis (Olesen et al., 2011). Usikkerheden er dog ikke

fjernet helt. Det betyder, at et reguleringssystem fortsat kan være behæftet med et legitimitetsproblem og dermed også med en tendens til, at regulerede vil søge at unddrage sig regulering.

Det tredje problem ligger i, at landbruget ikke kun udleder drivhusgasser, men også fungerer som såkaldt CO<sub>2</sub>-dræn, idet træer og planter binder CO<sub>2</sub> i deres rodnet. Selvom der er usikkerhed om, hvor mange drivhusgasser som planter kan tilbageholde, er man forholdsvis sikker på, at ændringer i landbrugsproduktionens profil fra primært etårige afgrøder til flerårige planter vil kunne fungere som CO<sub>2</sub>-dræn, eventuelt med henblik på fremstilling af biomasse eller som følge af bevidste ændringer i vores madkultur (Nørretranders, 2010: 89-94). Inddragelse af arealanvendelse reguleres inden for Land Use, Land Use change and Forestry (LULUCF), som imidlertid ikke anerkendes som en del af EU's reduktionsmål (Basse, 2009: 12). Uanset at inddragelse af CO<sub>2</sub>-dræn i klimaregnestykket vil være både kompleks og kontroversiel, må en sådan helhedsanalyse af klimapåvirkningen alligevel overvejes, idet det kan bidrage til at skabe goodwill og tilslutning fra landbruget selv.

Selvom de tre "problemer" hver for sig bidrager til at øge usikkerheden i en vurdering af landbrugsproduktionens påvirkning af klimaet, har landbruget efter alt at dømme et stort potentiale til at reducere drivhusgasser i atmosfæren. Alene det, at landbruget ikke direkte har været underlagt regulering på området gør, at der er et potentiale alene ved at høste "lavthængende frugter", det vil sige at reducere udledning af drivhusgasser med relativt lave marginalomkostninger. Det gælder både i form af ændrede og bedre metoder til jordforarbejdning og græsningsstyring og øget fokus på etablering af de såkaldte "CO<sub>2</sub>-dræn". I tillæg hertil vil en overgang til økologisk jordbrugsproduktion yderligere kunne reducere udledning. Det skyldes for det første, at økologisk jordbrug i højere grad bibeholder jordens bonitet gennem større indhold af organisk materiale, og dermed jordens egnethed som "CO<sub>2</sub>-dræn" (FIBL, 2006). For det andet anvender økologisk jordbrug ikke kunstgødning men udelukkende naturlig gødning (gylle). Selvom der således ikke ændres ved miljøbelastning i forhold til udbringning af gødning, ligger potentialet i, at man undgår energiforbruget i produktionen af kunstgødning. I forhold til konventionelt landbrug har Fliessbach (2007) anslået, at økologisk jordbrug bidrager med 35-37 pct. mindre CO<sub>2</sub> per hektar. Dette skal dog sættes i forhold til, at produktionen (output) fra økologisk jordbrug også er væsentligt lavere end ved konventionel produktion, hvilket sætter spørgsmålet om global opvarmning og konsekvenser heraf over for problemer med fødevarer sikkerhed og globalt set et stadig stigende befolkningstal.

Spørgsmålet er derfor næppe, *om* landbruget skal inkluderes i kampen mod klimaforandringer, men nærmere hvordan. Vi vil derfor i det følgende se på, hvordan den samfundsøkonomiske effektivitet varierer ved forskellige valg af reguleringsinstrumenter, og hvordan disse valg kan påvirke graden af reguleringens legitimitet og dermed implementeringen inden for landbrugets egne rækker.

## Standarder eller grønne afgifter?

Den traditionelle måde at kontrollere forurening på i Vesteuropa har været regulering i form af standarder (*command and control*-tilgangen). Brug af standarder indebærer, at alle producenter “adopt the same measures and practices of pollution control and thus accept identical shares of pollution control burden regardless of their relative impacts” (Andersen, 1994: 21). Blandt andet derfor er der blandt miljøforskere og politiske beslutningstagere en stærk skepsis imod denne type forureningskontrol. Argumentet er, at fastsættelse af standarder for det maksimalt tilladte indhold af forurenende stoffer i miljøet kun giver incitament til at reducere forureningen til den fastsatte grænse. Fastsættelse af grænseværdier rejser derfor tre problemer.

For det første er der for de fleste forureningstyper en betydelig usikkerhed om, hvornår en grænseværdi er tilstrækkelig restriktiv. Hvis grænseværdierne således er sat lavt, kan miljøpåvirkningen alligevel udgøre en sundhedsrisiko, hvorved reguleringen primært får signalkarakter. For det andet giver faste grænseværdier ikke forurenere tilskyndelse til at reducere forureningen yderligere, uanset om yderligere reduktion ikke ville indebære større omkostninger. For det tredje er fastsættelse af grænseværdier ikke baseret på samfundsøkonomiske betragtninger om, hvordan forureningsbekæmpelsen kan ske mest effektivt. Når alle forurenere mødes med krav om at overholde de samme standarder, vil den forurenende virksomhed, der økonomisk set kan gøre det mest effektivt, blive bedre stillet end den, der kun kan opfylde kravene med betydelige omkostninger.

Disse problemer har ført til en stigende interesse for at finde andre måder at regulere privat adfærd på. Selvom frivillige aftaler ofte nævnes, har forskningen de sidste 20 år været koncentreret om markedsbaserede miljøpolitiske styringsinstrumenter, der ved at påvirke den økonomiske incitamentsstruktur, gør det individuelt rationelt at ændre adfærd i retning af opnåelse af de miljøpolitiske målsætninger (Tietenberg og Lewis, 2009). Det er imidlertid ikke ligegyldigt, hvilke markedsbaserede instrumenter man vælger. Den akademiske og politiske debat går for det første på, hvilke incitamentet de forskellige instrumenter skaber, og for det andet på de samfundsøkonomiske konsekvenser. Vi vil i det

følgende først se på den samfundsøkonomiske effekt mellem valget af enten standarder eller miljøafgifter, og derefter se på effektforskellen ved valget mellem enten miljøafgifter eller omsættelige forureningskvoter.

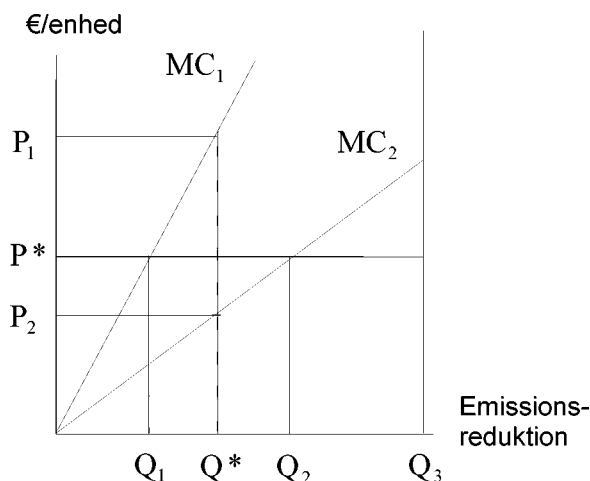
I begyndelsen af sidste århundrede foreslog den engelske økonom, Arthur C. Pigou (1920), at indførelse af en grøn afgift (miljøafgift) kunne mindske de omfattende problemer med smog i London. Pigou påviste, at ved at anskue forurening som en negativ eksternalitet, hvor de private omkostninger er lavere end de sociale omkostninger, ville indførsel af en miljøafgift betyde, at forureneren blev konfronteret med en pris, der reflekterede den faktiske sociale marginalomkostning. En miljøafgift, som blev beregnet som forskellen mellem forurenerens private marginalværdi og den sociale marginalværdi, ville således internalisere eksternaliteten i de økonomiske kalkulationer.

Pigous oprindelige anbefaling er stadig gældende: ved at pålægge en miljøafgift direkte på forureningsudledningen, som er ens pr. enhed, vil virksomhederne reducere deres forurening indtil det punkt, hvor marginalomkostningerne ved at reducere deres forurening med yderligere en enhed er lig med afgiftssatsen. Den sidste forureningsenhed koster derfor det samme i alle virksomheder, hvilket er afgørende fra et samfundsøkonomisk synspunkt. Hvis det modsatte er tilfældet, det vil sige, at der vedtages forskellige afgiftsniveauer, vil producenter, der skal betale den lavere afgift, reducere deres udledning til et niveau, hvor marginalomkostningerne er lig med afgiften, mens producenter, der skal betale den højere afgift, vil reducere deres udledning yderligere, det vil sige, indtil afgiften matcher marginalomkostningerne. Det samfundsøkonomisk problematiske ved en differentieret afgift er således, at udgifterne ved forureningsbekæmpelse ikke sker til den økonomisk set mest fordelagtige pris, men derimod afhænger af producenternes individuelle marginalomkostningsniveau. I forlængelse heraf kan man argumentere for, at der vil være samfundsmæssige fordele ved, at afgifter pålægges producenterne frem for forbrugerne, idet det er billigere for producenterne end for forbrugerne at reducere forureningen med en ekstra enhed. Miljøafgifter i produktionsleddet vil således føre til en nedsættelse af samfundets totale reduktionsomkostninger, men det forudsætter fortsat, at afgiftsniveauet er ens for alle.

Tilbage til spørgsmålet om hvorvidt afgifter er et bedre samfundsøkonomisk tiltag end fastlæggelse af generelle standarder for udledning. Forskellen kan illustreres gennem følgende eksempel, som er relateret til den klimapolitiske udfordring om reduktion af virksomheders udledning af CO<sub>2</sub>. Antag, at vi har to forurenende virksomheder: Virksomhed 1 (V1) og Virksomhed 2 (V2). Figur 1 viser, at jo større forskellen i marginalomkostningerne (MC) er, jo mindre er

omkostningerne ved reduktion af CO<sub>2</sub>-udledning, hvis man anvender grønne afgifter sammenlignet med en standard.

Figur 1: Standard vs. afgift



Hvis det besluttes, at udledning af CO<sub>2</sub> skal reduceres med  $Q^*$ , kan miljømyndighederne anvende en standard eller en afgift til at opnå målet. En standard vil indebære, at begge virksomheder må udlede forureningsenheder svarende til  $Q^*$ . Samfundsøkonomisk er det et problem, fordi marginalomkostningerne for V2 ( $MC_2$ ) ved at reducere udledning er mindre end marginalomkostningerne for V1 ( $MC_1$ ) ved det eksisterende produktionsniveau. Det vil derfor være bedre for samfundsøkonomien som helhed at kræve, at V2 reducerer sin udledning af CO<sub>2</sub> mere end V1. Ved i stedet at anvende en afgift, som sættes til  $P^*$ , vil afgiften motivere V2 til at reducere sine emissioner mere end V1, men med lavere omkostninger, samtidig med at man opfylder målsætningen om at reducere udledning af CO<sub>2</sub> til  $Q^*$  (se Baumol og Oates, 1988). Denne konklusion fremkommer således:

Antag, at  $Q_1$  er 1 reduktionsenhed,  $Q^*$  er 2 reduktionsenheder, og  $Q_2$  er 3 reduktionsenheder. Antag derudover, at  $P_1$  er 6 €/enhed,  $P^*$  er 3 €/enhed og  $P_2$  er 2 €/enhed. Så får vi følgende resultater: Hvis begge virksomheder pålægges den samme standard,  $Q^*$ , er de totale reduktionsomkostninger €8, som fremkommer ved, at V1 kan opfylde kravene ved  $P_2 = €2$ , mens V2 først opfylder kravene ved  $P_1 = €6$ . Hvis begge virksomheder derimod pålægges en afgift,  $P^*$ , er de totale reduktionsomkostninger €6, idet V1 ved en omkostning på €3 kan

reducere udledningen med 3 enheder ( $Q_2$ ), og selvom V2 kun kan reducere udledning med 1 enhed ( $Q_1$ ), vil den samlede reduktion alligevel opfylde målsætningen på 2 enheder. Det betyder, at samfundet sparer €2 ved at anvende en grøn afgift sammenlignet med en standard. På denne måde ville en afgift,  $P^*$ , motivere V2 til at reducere sin  $\text{CO}_2$ -udledning mere end V1, og forureningen ville dermed blive reduceret til de laveste økonomiske omkostninger, netop fordi V1 og V2 vil skære i udledningen, indtil marginalomkostningerne ved yderligere  $\text{CO}_2$ -reduktion er lig med afgiften. Figur 1 viser også, at hvis begge virksomheder får tildelt fx  $Q_3$ - $Q^*$ , vil V1 købe 1 enhed (kvote) af V2 til kvoteprisen  $P^*$ . Så en grøn afgift er fra samfundets synspunkt mere økonomisk effektiv end en standard.

Selvom en afgift er bedre set fra samfundets synspunkt, er det ikke givet, at afgifter også er bedre end standarder set fra den forurenende virksomheds synspunkt. Se på figur 1 igen og lad os antage, at  $Q_3$  svarer til, at udledningen af  $\text{CO}_2$  fjernes totalt, og at dette sættes til at være 5  $\text{CO}_2$ -enheder. En afgift betyder, at V1 ud over omkostningerne forbundet med at reducere udledningen til  $Q_1$  må betale en afgift for alle udledte enheder, dvs. rektanglet  $(Q_3 - Q_1)P^*$ . Denne ekstra betaling på €12 sammen med de €1,5 til reduktionsomkostninger betyder en samlet pris på €13,5 ved en afgift, mens omkostningerne ved en standard for V1 kun vil være på €6. V2 vil ligeledes blive pålagt de ekstra omkostninger til afgifter, som ses i rektangel  $(Q_3 - Q_2)P^*$ . De ekstra omkostninger på €6 lagt til reduktionsomkostninger på €4,5 giver i alt €10,5, hvilket igen er markant højere end de €2, som V2 skulle betale ved en regulering.

Hverken V1 eller V2 er derfor interesseret i grønne afgifter, idet en afgift alt andet lige altid vil øge de individuelle omkostninger sammenlignet med standarder. Idet afgifter, som vist ovenfor, er mere samfundsøkonomisk effektive end standarder, kunne man for at gøre afgifter acceptable for forurenere vælge at tilbageføre hele eller en del af afgiftsindtægten til den forurenende virksomhed. Det kunne fx ske ved, at der gives et tilskud til forurenere for hver enhed, de reducerer  $\text{CO}_2$ -udledningen. Den løsning er dog problematisk, idet det ligefrem kan blive profitabelt at blive ved med at drive den industri, der ydes tilskud til, ligesom nogle måske endda vil øge forureningsniveauet for at opfylde kravene for at modtage betalingen (Kamien et al., 1966; Bramhall og Mills, 1966; Baumol og Oates, 1988). Ikke overraskende har økonomerne således ikke anset tilskud som et tilfredsstillende miljøpolitisk instrument. Men når man alligevel har anvendt miljøtilskud, har det primært været for at kompensere forurenere for nogle af omkostningerne ved at opfylde reguleringerne, og ofte har sådanne betalingsordninger kun været i brug i begrænsede tidsperioder. Men ved at sørge for at en afgift i hvert fald ikke bliver en mere



omkostningsfuld løsning for producenterne, kan denne samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige løsning formentlig lettere opnå legitimitet blandt producenterne.

Miljøtilskud kan, selvom økonomerne ikke anbefaler at anvende dem, også forsvares inden for ordninger, hvor producenter betales for at reducere miljøskader. Vender vi os mod landbruget, er der etableret tilskud, som er beregnet til at motivere landmændene til at indføre miljøvenlige produktionsmetoder i miljøfølsomme områder. Det rejser imidlertid et tillægsproblem, fordi økonomiske incitamenter, selv når de er anvendt til at ændre forurenende adfærd, i bund og grund er i modstrid med princippet om, at forurenere betaler. Dertil kommer, at såvel tilskud som tilbagebetaling af grønne afgifter rejser en række fordelingsmæssige problemer, kan resultere i for mange virksomheder i en sektor og i det hele taget give anledning til såvel markedsmæssige som politiske forvriddinger og konflikter.

## Grønne afgifter eller handel med CO<sub>2</sub>-kvoter?

Det ovenstående argument om de samfundsøkonomiske fordele ved grønne afgifter satte i 1970'erne spørgsmålet om anvendelse af standarder ud på et sidespor. I stedet fokuserede debatterne på forholdet mellem grønne afgifter og omsættelige forureningskvoter. På grund af de problemer som forskellige ordninger om helt eller delvist at tilbageføre en afgift til forurenere medfører, vil vi i den følgende diskussion om afgifter versus kvotehandel derfor udelukkende se på effekten af afgifter isoleret set, dvs. *uden* tilbagebetalings- eller tilskudsordninger.

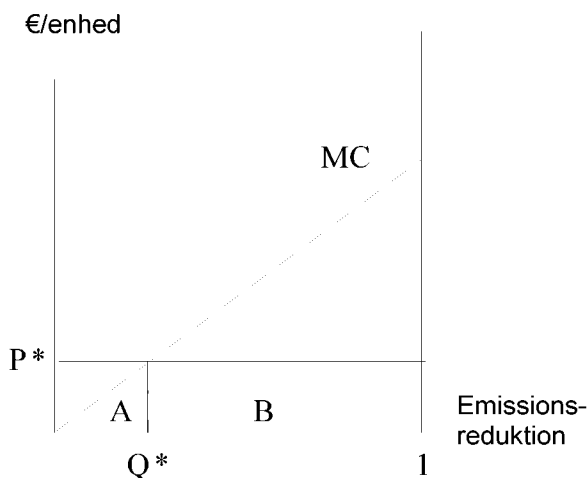
Den 1. januar 2005 lancerede EU verdens første handelssystem for drivhusgasser (*Emission Trading System*, ETS). Handelssystemet er en enestående opfindelse inden for moderne miljøregulering, som er blevet overført til EU på baggrund af vellykkede erfaringer fra USA med at reducere CO<sub>2</sub>-udledning (Svendsen, 1998). I EU's handelssystem giver ejerskabet af en kvote ret til at udlede 1 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Når en virksomhed har udledt CO<sub>2</sub> svarende til en kvote i et givet år, trækkes kvoten tilbage fra markedet. Så længe ens kvoter ikke er blevet anvendt, fortsætter de med at cirkulere, og alle kvoter er identiske, uanset hvilket år de er blevet udstedt. Et marked for handel med CO<sub>2</sub>-kvoter, der fungerer inden for rammerne af et "udledningsloft" kan være en genial måde at nå det ønskede mål for reduktion af CO<sub>2</sub> på, fordi reduktionen af drivhusgasser finder sted, hvor det er mest omkostningseffektivt (Markussen og Svendsen, 2005).

Handel med forureningskvoter som styringsinstrument blev introduceret af Dales (1968). Montgomery (1972) påviste herefter, at i en verden med fuld information, ville et system med omsættelige forureningskvoter samfundsøkonomisk være lige så effektivt som indførsel af grønne afgifter. Handel med

forureningskvoter er baseret på det såkaldte *grandfathering-princip*. *Grandfathering* betyder, at virksomheder får tildelt en mængde gratis kvoter afhængig af deres historiske forureningsniveau, dvs. tidligere forureningsprofil. Denne *grandfathering* er både styrken og akilleshælen ved handel med forureningskvoter. Vi vil her se på styrken ved kvotehandel, og i næste afsnit, hvor vi vender blikket på de overnationale problemer med at indføre forureningskvoter, se på akilleshælen.

Sammenligner man den samfundsøkonomiske gevinst ved at indføre et system med omsættelige forureningskvoter i forhold til en afgift, viser det sig, at denne løsning også set fra producenterne er økonomisk mest rationel, hvilket er illustreret i figur 2.

Figur 2: Afgifter kontra grandfathering af kvoter



Antag, at CO<sub>2</sub>-udledningen for en given industri skal reduceres med Q\*, og at de marginale reduktionsomkostninger (MC) øges lineært i takt med, at reduktionen af CO<sub>2</sub>-udledning (Q) øges. Hvis man vil opnå reduktionsniveauet Q\*, vil den korrekte CO<sub>2</sub>-afgift svare til P\* per enhed. Omkostningerne herved svarer til områderne A og B. Inden for området A vil forureneren kunne dække omkostningerne ved en reduktion via de marginale omkostninger. For hver enhed som producenten forurener ud over Q\*, vil det imidlertid kunne svare sig at betale afgiften og fortsætte med at udlede frem for at reducere udledningen. Den samlede regning for virksomheden beløber sig derfor til område B. Samfundsøkonomisk kan man sige, at afgiften er neutral, idet den blot omfor-

deler fra virksomheden til befolkningen som helhed. Ikke desto mindre er det en driftsomkostning for virksomheden, som mindsker den politiske accept af afgiften væsentligt (Daugbjerg, 1998; Svendsen, 1998).

Ved omsættelige kvoter er forholdet anderledes. I modsætning til en afgift vil de direkte omkostninger for virksomhederne på et kvotemarked kun være området A. Det skyldes som nævnt, at virksomhederne ved *grandfathering* får tildelt historisk betingede rettigheder til at udlede en vis forurening. I Figur 2 får virksomheden således tildelt retten til at udlede  $Q^* - 1$  gratis. *Grandfathering* betyder, at der ikke længere er nogen afgift på udledning, og forureneren sparer derfor området B sammenlignet med de grønne afgifter.

fordelingsreglen ved *grandfathering* består således i, at forureneren gratis får tildelt rettighederne til en given forurening. Hvis en virksomhed fx udledte 100 ton CO<sub>2</sub> i 1990, vil virksomheden modtage 100 CO<sub>2</sub>-kvoter, hvor hver kvote giver ret til at udlede et ton CO<sub>2</sub>. Træffes der en politisk beslutning om, at virksomhedens udledning af CO<sub>2</sub> reduceres med 5 pct., sker der herefter en devaluering af antal kvoter til 95 kvoter. I den henseende svarer anvendelsen af *grandfathering* til anvendelsen af standarder, idet omfanget af den acceptable forurening bliver fastsat politisk.

Forskellen mellem standarder og kvotehandel er, at kvotehandel for det første giver virksomheden ret til at udlede en vis mængde CO<sub>2</sub>, og for det andet giver virksomheden ret til at omsætte kvoterne frit på et marked. Beslutningerne om, hvor udgifterne til reduktion af forurening skal placeres, flyttes dermed fra det politiske niveau til produktionsleddet. Hvis forurenerens marginalomkostninger ved at mindske sin egen udledning således er mindre end den pris, som virksomheden kan opnå ved at sælge CO<sub>2</sub>-kvoter, vil dette være økonomisk hensigtsmæssigt for virksomheden. Samtidig vil det også være den samfundsøkonomisk bedste måde at opnå en reduktion af CO<sub>2</sub>-udledning på. På denne måde kan kvotehandel være politisk attraktivt for producenterne, men attraktionen er betinget af, at *grandfathering* giver dem gratis historiske emissionsrettigheder (Daugbjerg og Svendsen, 2001).

Kvotehandlens attraktivitet giver imidlertid eksisterende virksomheder et fortrin frem for nye virksomheder, som må købe sig ind på markedet. Så mens vinderne er eksisterende virksomheder (som opnår deres kvoter uden omkostninger), er taberne fremtidige virksomheder (som må købe alle deres kvoter fra eksisterende virksomheder). I forhold til den politiske proces er denne fordeling væsentlig, idet de fremtidige virksomheder, taberne, selvsagt ikke er repræsenteret på den politiske arena. Perspektiverne for en beslutning, der går i retning af kvoteandelsordninger, er dermed stor, idet producentlobbyen, som

repræsenterer de eksisterende virksomheder, og som ser en klar fordel ved ordningen, dominerer den politiske beslutningsproces (Svendsen, 1998).

Overføres disse generelle betragtninger konkret til landbrugssektoren, vil de eksisterende landbrug gennem *grandfathering* have en ikke ubetydelig interesse i at blive inddraget i en ordning med kvotehandel. Det skyldes for det første, at *grandfathering* er baseret på historiske CO<sub>2</sub>-udledninger, hvilke har været betragtelige inden for sektoren. Landbrugssektoren kan derfor forvente at få tildelt en del CO<sub>2</sub>-kvoter, og fordi sektoren har et betydeligt potentiale for at reducere udledning af CO<sub>2</sub> med relativt lave omkostninger, vil landmanden kunne opnå en indtægt ved at sælge kvoter på markedet. For det andet vil landbruget også kunne forvente at opnå yderligere CO<sub>2</sub>-kvoter, som derefter kan generere en indtægt, hvis landbrugets effekt som CO<sub>2</sub>-dræn kommer til at indgå i regnskabet. Inddragelse af landbruget i bekæmpelse af global opvarmning kan således ses som en mulighed, som vil kunne finde legitimitet inden for sektoren selv.

## Landbrugssektoren i EU og perspektiverne ved handel med CO<sub>2</sub>-kvoter

EU's ambitioner på klimaområdet ligger i 20/20/20-planen, dvs. en reduktion af CO<sub>2</sub>-udledning med 20 pct. i 2020 i forhold til 1990 og yderligere med 10 pct. under rette betingelser, dvs. hvis fx USA accepterer reduktionskravene, en øget andel af vedvarende energikilder til 20 pct. og en forøget energieffektivitet med 20 pct. (Kommissionen, 2010: 8). Hovedstrategien for at opnå de ønskede reduktioner i CO<sub>2</sub>-udledning er fortsættelse af det kvotehandelssystem, som EU initierede i 2005 (EUC Climate Action, 2010). EU har imidlertid fravalgt at lade landbrugssektoren indgå i regnskabet omkring CO<sub>2</sub>-reduktioner, ligesom landbruget også er ekskluderet fra at indgå i EU's kvotehandelsmarked. Dette var som udgangspunkt en bevidst beslutning, som var grundlagt i den betydelige usikkerhed om, hvordan man kunne måle sektorens udledning (fx CEU, 2001). Selvom usikkerheden i dag kan mindskes, som ovenfor angivet, og selvom der er øget opmærksomhed på landbruget som en sektor, der kan bidrage med at reducere klimapåvirkningerne, sker der fortsat kun lidt på området.

Dette står i modsætning til USA, hvor der langsomt er ved at opstå et CO<sub>2</sub>-marked med landbruget som aktiv part. På det amerikanske CO<sub>2</sub>-marked udnyttes landbrugets muligheder som CO<sub>2</sub>-dræn, således at landbruget kan sælge CO<sub>2</sub>-kvoter, som de opnår ved at ændre produktionsformer, ved skovrejsning og lignende. Dette sker fortsat på et moderat niveau, men udgør et perspektiv i amerikansk landbrugspolitik og prioriteringer inden for landbrugsforskningen (Young et al., 2007). Den relative amerikanske aktivisme kan synes paradoksalt, da USA

i modsætning til EU netop ikke har ratificeret Kyoto-protokollen og derfor heller ikke er mødt med internationale krav om CO<sub>2</sub>-reduktion. På den anden side giver fraværet af internationale forpligtelser måske netop USA den frihed til at vælge CO<sub>2</sub>-reducerende tiltag til, som Kyoto-protokollens fokus på energiforbruget ikke åbner op for inden for EU.

Et andet aspekt ved det amerikanske kvotemarked er, at det er baseret på frivillighed, dvs. at landbruget tilslutter sig ordningen, selvom det ikke er underlagt fastsatte reduktionskrav. Erfaringer med frivillige ordninger tyder imidlertid på, at de kun er effektive, hvis der ligger en latent og troværdig trussel om, at der vil blive indført en bindende regulering på området, hvis de frivillige ordninger ikke fører til den ønskede reduktion (Héritier og Eckert, 2009). Frivillige ordninger kan imidlertid være banebrydende for udvikling af nye tiltag, der herefter kan blive mere permanente og eventuelt på et senere tidspunkt kobles til reduktionskrav.

Inddragelse af landbruget i EU's kvotehandel er imidlertid, som vist i andet afsnit, ikke uproblematisk. Dertil kommer, at EU's konsensusprægede beslutningsproces kræver samtykke om politikken fra flere og divergerende interesser (Hix, 2006). Spørgsmålet er, med hvilken sandsynlighed integration af landbruget i et CO<sub>2</sub>-handelssystem vil kunne opnå opbakning. Den følgende diskussion vil tage afsæt i de problemer og debatter, som er blevet ført omkring indførslen af CO<sub>2</sub>-handel, og se på landbrugets specifikke forhold i relation hertil.

Inddragelse af landbruget kan ikke undgå at rejse spørgsmålet om usikkerhed om målemetoder til at vurdere landbrugets konkrete udledning af drivhusgasser og værdien af CO<sub>2</sub>-dræn specifikt. Selvom yderligere forskning på området må forventes at give større viden og dermed også mere sikre estimater på området, kan der være argumenter for, at landbruget allerede nu kunne inkluderes i et handelssystem, i hvert fald på de områder hvor usikkerheden er minimal. Som nævnt tidligere, kan usikkerheden allerede i dag mindskes ved at flytte fokus fra landbrugets direkte udledning af drivhusgasser til den relative ændring i produktionsprocesser. Forslaget kan sættes i relation til den engelske effektorienterede tilgang til miljøpolitik, der er i modsætning til den kontinentale kildeorienterede tilgang via udledningsstandarder. En sådan mere effektorienteret tilgang til miljøregulering i EU er i forlængelse af mere generelle tendenser i EU's instrumentvalg på miljøområdet (Halpern, 2010: 49). Inddragelse af landbruget i CO<sub>2</sub>-handlen vil således være et forslag, som briterne ville forventes at bifalde, ligesom deres liberale markedsorienterede tilgang til miljøpolitik, som CO<sub>2</sub>-handlen er udtryk for, også er udtryk for britiske præferencer (Wettestad, 2009). Forventningen om britisk tilslutning bygger også på, at England har vedtaget et ganske vidtrækkende og holistisk *low carbon*-program med

reduktionsambitioner på mindst 34 pct. i 2020 og op til 80 pct. i 2050 med 1990 som basislinjen (UK Carbon Plan, 2010: 5). Sådanne målsætninger vil kunne gøre landbrugets potentiale som bidragsyder særdeles attraktivt.

Etablering af et troværdigt og effektivt kvotehandelssystem er et andet problem. Problemet ligger for det første i at fastsætte historiske rettigheder, *grandfathering*, og for det andet i at holde de udstedte rettigheder inden for et loft (*cap and trade*), der sikrer, at kvotehandel resulterer i nedbringelse af CO<sub>2</sub>-udledning. Selvom EU's kvotehandelsordning netop fokuserer på mulighederne ved handel under et loft, som gradvist men effektivt kan reduceres (Clima Action 2010), har de første erfaringer ikke været opmuntrende. EU's kvotehandel blev skudt i gang med en pilottest i perioden 2005-2007 og dernæst første bindingsperiode, 2008-2012. Kvotehandlen blev som udgangspunkt etableret som et decentralt system, hvor udstedelse af historiske rettigheder blev foretaget af medlemslandene selv i form af *nationale handlingsplaner*. Disse handlingsplaner skulle efterfølgende kontrolleres og godkendes af Kommissionen. Det decentrale system viser styrken af de enkelte medlemslandes ønsker om ikke at overdrage omfattende rettigheder til EU som overnational institution. Den decentrale ordning resulterede imidlertid i omfattende *grandfathering* med meget moderate reduktioner til følge og efterfølgende i et større forhandlingsarbejde mellem Kommissionen og de enkelte lande (Wettested, 2009; 314 f.). Selvom EU's system således er baseret på et 'loft', illustrerer de tidlige erfaringer akilleshælen ved *grandfathering* nemlig, at man ved *grandfathering* risikerer at fastholde produktionen på et højt udledningsniveau. Den politiske vilje til at stramme handelssystemet i forhold til reelle reduktioner bliver derfor alfa og omega for systemet. Denne vilje er blevet mere troværdig, idet konsekvensen af de tidlige erfaringer med EU's kvotesystem førte til en centralisering af kvotehandlen med langt større kompetencer til EU kommissionen (se Wettested, 2009 for en læseværdig analyse af, hvordan forskellige integrationsteorier – intergovernmentalisme og neofunktionalisme – bidrager med delargumenter for denne udvikling).

Det andet problem er, at dataindsamling og håndhævelse af systemet sker i medlemslandene selv. Lande som specielt de nye østeuropæiske medlemslande men også Grækenland og Italien, der slås med ineffektive administrationer og korruption (Johannsen og Pedersen, 2008), ikke fremtræder som troværdige partnere i systemet. Håndhævelsesproblemet er ikke løst endnu for den eksisterende kvotehandel (Svendsen, 2008). En centralisering af håndhævelsen til EU-niveau vil imidlertid bryde med medlemslandenes monopol på retshåndhævelse og administration, hvilket er et af de helt fundamentale karaktertræk ved EU-systemet. En løsning på dette problem vil derfor kræve en endnu større revolution af EU-systemets funktionsmåde end centralisering af selve kvotehandlen.

Et yderligere spørgsmål er, om inddragelse af landbruget i kvotehandel skal ske i forhold til den generelle handel eller som en selvstændig sektorpulje. Samfundsøkonomisk vil der formentlig være størst gevinst ved at samle kvotehandlen i én pulje, hvorved reduktioner ved lavere marginalomkostninger i landbruget kan købes af industrien, hvor marginalomkostningerne er højere. En analyse fra CONCITO peger imidlertid på det fortsatte problem, at der er overudbud af CO<sub>2</sub>-kvoter, hvorved systemet ikke skaber CO<sub>2</sub>-reduktion (Minter, 2011). En inddragelse af landbruget i det fællessystem vil øge kvoterne, og det kan derfor af hensyn til, at ordningen også resulterer i lavere udledning være en ide at starte med et marked inden for sektoren selv. En mulig foreløbig løsning på håndhævelsesproblemet kunne være at starte kvotehandel inden for de geografiske områder (medlemslande), hvor det politiske og administrative system har kapaciteten til at håndhæve ordningen.

## Konklusion

Kan og vil landbruget bidrage til reduktionen af drivhusgasser? Det overordnede svar er ja. Udgangspunktet for at inddrage landbruget i reduktion af drivhusgasser er uanset forskellige usikkerheder og problemer, at landbruget yder et væsentligt bidrag med udledning af drivhusgasser, men samtidig også fungerer som opmagasinering af selvsamme.

I det europæiske kvotesystem, EU ETS, er *grandfathering* hidtil blevet anvendt. Dette styringsmiddel er politisk mere attraktivt end standarder og afgifter, fordi udgangspunktet er en gratis tildeling af historiske CO<sub>2</sub>-udledninger. Eftersom udledningen af CO<sub>2</sub> og andre drivhusgasser er betragtelige inden for landbrugssektoren, vil denne derfor kunne forvente at få tildelt en del CO<sub>2</sub>-kvoter. Den hidtil ensidige fokusering på udledning af CO<sub>2</sub> og dermed energiproduktionens anvendelse af fossile brændstoffer i klimapolitikken, bidrager til at komplicere relationen mellem interesser i en aktiv klimapolitik på den ene side og et produktionseffektivt landbrug på den anden. Inkluderingen af landbruget i opnåelsen af nationale mål for reduktion af drivhusgasudledning vil dermed øge den samfundsøkonomiske effektivitet.

Uanset problemerne med at lade landbruget indgå i kvotehandlen kan det imidlertid ses om en løftestang for behovene for ændringer i EU's landbrugspolitik. Den situation, hvor den fælles landbrugspolitik (*Common Agricultural Policy, CAP*) har beslaglagt halvdelen af EU's budget og som en udgift, der var fastlagt i EU-traktaterne, er kun blevet mødt med marginale ændringer gennem årene (Fouilleux, 2004). Lissabon-traktaten ændrer imidlertid landbrugets specielle position i EU's budgetter og øger EU Parlamentets indflydelse på fordelingen af budgettet. Gratis tildeling af kvoter til landbrugssektoren kan fremadrettet ses som en alternativ

indtægtskilde og derved fungere som en fremadrettet strategi til en reform af landbrugspolitikken. Såvel landbrugsorganisationerne som de enkelte medlemslande ville formentlig kunne acceptere en sådan ordning og dermed gøre landbruget til fremtidens klimahelte.

Da landbrugssektoren efter alt at dømme har et betydeligt potentiale for at reducere udledning af CO<sub>2</sub> og andre drivhusgasser med relativt lave omkostninger, vil landmanden kunne opnå en indtægt ved at sælge kvoter på markedet. Et fremtidsperspektiv kunne være at etablere begrænsede pilotprojekter i områder, hvor der er tillid til den statslige kontrol og monitorering. Fungerer dette, vil handelssystemet gradvist kunne udvides til at omfatte såvel økologisk som konventionelt landbrug i de øvrige EU-lande.

## Litteratur

- Andersen, Michael S. (1994). *Governance by Green Taxes: Making Pollution Prevention Pay*, Manchester: Manchester University Press.
- Basse, Ellen Margrethe (2009). *Centrale emner på COP15*, konferencenotat, "Klima på dagsordenen", 9.9.
- Baumol, William J. and Wallace E. Oates (1988). *The Theory of Environmental Policy*, 2nd ed., New York: Cambridge University Press.
- Bramhall, David F. and Edwin S. Mills (1966). "A Note on the Asymmetry between Fees and Payments", *Water Resources Research*, 3. årg., nr. 2, pp. 615-616.
- CEU (2001). Proposal for a directive of the European parliament and of the council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (presented by the Commission) Brussels, 23.10.2001, COM (2001) 581 final 2001/0245 (DOC) [http://europa.eu/eurolex/en/com/pdf/2001/en\\_501PC581.pdf](http://europa.eu/eurolex/en/com/pdf/2001/en_501PC581.pdf)
- Copa-Cogeca (2008). *Agriculture to combat climate change*. Declaration for the United Nations Climate Change Conference in Poznan, 1-12 December 2008.
- Dales, John H. (1968). *Pollution, property, and prices*, Toronto: University of Toronto Press.
- Daugbjerg, Carsten (1998). *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reforms and the Power of Farmers*, Aldershot: Ashgate Publishing.
- Daugbjerg, Carsten og Gert Tinggaard Svendsen (2001). *Green Taxation in Question: Politics and Economic Efficiency in Environmental Regulation*, London: Palgrave Publishers Ltd (MacMillan).
- EEA (2010). EEA Viewer. <http://dataservice.eea.europa.eu/pivotapp/pivot.aspx?pivotid=475> (10. maj, 2010).
- EUC Climate Action (2010). *EU Commission Climate Action*. [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm) (maj 2010).



- FIBL (2006). *Organic Farming and Climate Change*, International Trade Centre UNCTAD/WTO Research Institute of Organic Agriculture (FiBL). Geneva.
- Fliessbach, Andreas (2007). *Organic Farming and Climate Change, Working Paper*, Climate Change and Organic workshop at BioFach 2007, <http://www.fibl.org/aktuell/pm/2007/documents/0215-climate-change-proceedings-en.pdf> (oktober 2008).
- Fouilleux, Eve (2004). "CAP Reforms and Multilateral Trade Negotiations: Another View on the Discourse Efficiency", *West European Politics*, 27. årg., nr. 2, pp. 235-255.
- Gautier, Catherine (2008). *Oil, Water, and Climate. An Introduction*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Grubb, Michael and Farhana Yamin (2001). "Climatic collapse at The Hague: what happened, why, and where do we go from here?" *International Affairs*, 77. årg., nr. 2, pp. 261-276.
- Halpern, Charlotte (2010). "Governing Despite its Instruments? Instrumentation in EU Environmental Policy", *West European Politics*, 33. årg., nr. 1, pp. 39-57.
- Héritier, Adrienne and Sandra Eckert (2009). "Self-Regulation by Associations: Collective Action Problems in European Environmental Regulation", *Business and Politics*, 1. årg., nr. 1.
- Hix, Simon (2006). "The European Union as a Polity", pp. 141-158 i Knud Erik Jørgensen et al. (red.), *Handbook of European Union Politics*, London: Sage.
- IFAP (2009). *IFAP Declaration: Farmers' solutions to climate change – proposals for including agriculture in a post-Kyoto agreement*. <http://www.ifap.org/en/documents/ClimateChangeFarmersSolutionsDeclaration.pdf> (9. februar 2009).
- Johannsen, Lars og Karin Hilmer Pedersen (2008). "Korruption i postkommunistiske lande: et forbigående eller permanent fænomen?", *Nordisk Østforum*, nr. 3-4, pp. 271-287.
- Kamien, M.I., N.L. Schwartz, and F.T. Dolbear (1966). "Asymmetry between Bribes and Charges", *Water Resources Research*, 2. årg., nr. 1, pp. 147-157.
- Kommissionen (2010). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, Brussels 3.3. [http://europa.eu/press\\_room/pdf/complet\\_en\\_barroso\\_\\_\\_007\\_-\\_europe\\_2020\\_-\\_en\\_version.pdf](http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso___007_-_europe_2020_-_en_version.pdf) (maj 2011)
- Markussen, Peter and Gert Tinggaard Svendsen (2005). "Industry Lobbying and the Political Economy of GHG Trade in the European Union", *Energy Policy*, 33. årg., nr. 2, pp. 245-255.
- Minter, Michael (2011). "Skandaleramt. Klimavoter i overlevelseskamp", *Politiken*, 21. Februar, p. 8.
- Mitnick, Barry M. (1980): *The Political Economy of Regulation. Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, New York: Columbia University Press.

- Montgomery, W. David (1972). "Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs", *Journal of Economic Theory*, 5. årg., nr. 3, pp. 395-418.
- Nørretranders, Tor (2010). *Vild Verden – fremtidens føde*, København, Tiderne skifter.
- Olesen, Jørgen E., Erik Fog og Gert Tinggaard Svendsen (2010). "Benefits for European Farmers from Carbon Trading", paper præsenteret ved Round Table on Organic Agriculture and Climate Change (RTOACC), May 10-11. Research Institute of Organic Agriculture FiBL, Frick, Switzerland.
- Pigou, Arthur C. (1932 [1920]). *The Economics of Welfare*, London: Macmillan and Co.
- Scialabba, Nadia E. og Maria Muller-Lindenlauf (2010). "Organic agriculture and climate change", *Renewable Agriculture and Food Systems*, 25. årg., nr. 2, pp. 158-169.
- Stavins, Robert N. (1999). "The Costs of Carbon Sequestration: A Revealed-Preference Approach", *American Economic Review*, 89. årg., nr. 4, pp. 994-1009.
- Svendsen, Gert Tinggaard (1998). *Public Choice and Environmental Regulation: Tradable Permit Systems in United States and CO<sub>2</sub> Taxation in Europe*, New Horizons in Environmental Economics, Cheltenham: Edward Elgar.
- Svendsen, Gert Tinggaard (2003). *Political Economy of the European Union: Institutions, Policy and Economic Growth*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Svendsen, Gert Tinggaard (2008). "Hvordan måle lobbyisme I EU? CO<sub>2</sub>-kvoter som case", *Politik*, 11. årg., nr. 4, pp. 18-26.
- Tietenberg, Tom og Lynne Lewis (2009). *Environmental and Natural Resource Economics. Pearson International*, 8th ed., Prentice Hall.
- UK Carbon Plan (2010). The government of United Kingdom, at: <http://www.decc.gov.uk/assets/decc/What%20we%20do/A%20low%20carbon%20UK/1358-the-carbon-plan.pdf>
- Vatn, Arild (2000). "Efficiency and Fairness: The Norwegian Experience with Agri-Environmental Taxation", pp. 111-128 i Michael S. Andersen og Rolf-Ulrich Sprenger (red.), *Market-based Instruments for Environmental Management: Politics and Institutions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Wettestad, Jørgen (2009). "European Climate Policy. Toward Centralized Governance", *Review of Policy Research*, 26. årg., nr. 3, pp. 311-328.
- Wunder, Sven (2010). "REDD: skovenes rolle i klimabeskyttelsen", *Politik og Økologi*, 83. årg., nr. 3, pp. 30-41.
- Young, Linda M. et al. (2007). "Carbon Sequestration in Agriculture: EU and US Perspectives", *The Agricultural Economics Society*, 1. årg., nr. 4, pp. 32-37.

Urs Steiner Brandt

## Klimaeksperter og lægmænd. Hvad betyder forskelle i risikoopfattelse for klimapolitikken?

Klimaændringer opfattes af klimaeksperter som et alvorligt globalt miljøproblem, der nødvendiggør massiv indgriben. Den folkelige opbakning synes dog ikke at reflektere denne bekymring. Spørgsmålet er, hvorfor der er denne forskel i risikoopfattelsen. Uenigheden mellem eksperter og lægmænd er vigtig at forstå, da den kan have alvorlige konsekvenser for effektiviteten af den førte klimapolitik. Kombinationen af økonomisk beslutningsteori og adfærdspsykologi kan give et bud på, hvorfor ikke-eksperter har en anden risikovurdering end eksperter. Hvis politikere, af vælgerhensyn, i det mindste delvist baserer klimapolitikken på ikke-eksperters vurdering, betyder det, at der er en stor risiko for en fejlslagen klimapolitik. En ændret og bedre kommunikation af klimaproblemets risikoprofil kunne imidlertid harmonisere klimaeksperter og befolkningens risikoopfattelse og dermed fremme en effektiv klimapolitisk indsats.

COP15 klimatopmødet i København i december 2009 var af mange udråbt som ”vor tids vigtigste møde”. Hovedformålet var at udforme en international aftale om begrænsning af de forventede fremtidige klimaændringer og skadesvirkningerne heraf. Forhandlingsklimaet fulgte vejret uden for Forum: det blev gradvist koldere og kulminerede i en isnende atmosfære både uden for og inden for forhandlingslokalerne. Den fortsatte vinterkulde i Nord- og Vesteuropa blev ikke kun et symbol på nedkølede forventninger, men havde også konkrete effekter. I en overskrift i *Mandag Morgen*, Norge, marts 2010 stod at ”en kold vinter får skylden for at klimasagen mister støtte hos befolkningen”.

Forhandlingsparterne ved COP15 mødet blev dog enige om en principerklæring, der specificerede klimaforhandlingernes langtidsmålsætning om, at den forventede globale gennemsnitstemperatur i dette århundrede ikke bør stige mere end 2 grader. Aftalen *Copenhagen Accord* indebar også, at landene frivilligt kunne indberette deres forventede udledningsreduktioner indtil februar 2010. *Copenhagen Accord* er ikke en juridisk bindende aftale, og de forventede reduktioner, som landene indgav i 2010, bygger derfor alene på politiske løfter. Beregninger fra det internationale energiagentur (IEA, 2010) viser imidlertid, at den aftalte målsætning ikke sikres med de reduktioner i udslip af drivhus-

gasser, landende har indberettet. Desuden er denne beregning baseret på, at landene gør, som de har lovet, hvilket der ikke er nogen garanti for.

Ifølge eksperter vil klimaændringerne blandt andet føre til vandstandsstigninger, ørkendannelser, mere og voldsommere ekstremt vejr og reduktion i biodiversitet. Desuden mener det internationale klimapanel IPCC (2007), at hovedårsagen til den tiltagende globale opvarmning og deraf følgende klimaændringer er den menneskeskabte udledning af drivhusgasser (især kuldioxid ( $\text{CO}_2$ ) og metan ( $\text{CH}_4$ )), forårsaget af afbrænding af fossile brændstoffer og skovrydning. Især fossile brændstoffer fungerer som væsentlige produktionsfaktorer i både produktion og forbruget og er dermed essentielle for de fleste landes økonomier. En opgørelse fra World Meteorological Organization viser imidlertid, at koncentrationen af drivhusgasser sætter ny rekord selv efter finanskrisen, hvilket viser, at end ikke den økonomiske afmatning har kunnet stoppe den markante stigning af drivhusgasserne i atmosfæren (WHO, 2010).

En effektiv reduktion af udslip af drivhusgasser kræver en indsats på alle samfundsniveauer. Intentionen i den såkaldte *Copenhagen Accord fra 2009* om at begrænse den globale temperaturstigning til 2 grader vil ifølge Stern (2007) formodentlig kræve en reduktion på ikke mindre end 60-80 pct. af den nuværende globale udledning af drivhusgasser. For at opnå dette kræves massive investeringer og implementeringer af ny, renere teknologi i områder som energiproduktion, forbrug og transport, hvilket ligger langt over fx den målsætning, som den Europæiske Union har fastsat. På den anden side ligger det på linje med Klimakommissionens (2010) anbefalinger om, at elektricitet skal blive omdrejningspunktet for energisystemet. 40-70 pct. af energiforbruget skal dækkes af el mod 20 pct. i dag, og havvindmøller bliver centrale. Endvidere skal huse opvarmes med eldrevne varmepumper, og transportsektoren omlægges til el og biobrændsler.

Talrige undersøgelser viser imidlertid, at klimatruslen bliver taget med betydelig større skepsis blandt befolkningen (ikke-eksperter) end blandt klimaeksperter. Denne skepsis relaterer sig både til, hvorvidt klimaændringerne er reelle, dvs. om hvorvidt den globale temperatur er stigende, og især om denne stigning helt eller delvist er menneskeskabt. Denne såkaldte perceptionskløft kan forklares ved hjælp af økonomiske og psykologiske modeller. Samtidig indicerer modellerne, hvorfor klimapolitiske skræmmekampanjer ikke bidrager til at gøre befolkningen mere bekymrede over truslen fra global opvarmning.

Denne artikel søger svar på følgende overordnede spørgsmål: Hvorfor er der forskel på klimaeksperters og den almene befolknings opfattelse af risikoen ved at udlede drivhusgasser i samme eller eventuelt øget omfang som hidtil? Hvad betyder denne forskel for kommunikationen af klimaproblematikken og der-

med for mulighederne for at føre en effektiv klimapolitik? Artiklen tager afsæt i en kortlægning af befolkningens holdninger til risikoen ved klimaændringer og deres tillid til ekspertopfattelser. Dernæst analyseres perceptionskløften ud fra økonomisk beslutningsteori under risiko og adfærdspsykologi. Efterfølgende ses på konsekvenserne heraf for en effektiv klimapolitik. Endelig afsluttes der med en diskussion af, hvordan forskellige kommunikationsmetoder, der tager hensyn til klimaproblemet karakter og befolkningens mentale reaktion på dette kompleks, vil kunne bidrage til en større sammenhæng mellem den ekspertfunderede klimatrussel og befolkningens opfattelse heraf.

## Befolkningens holdninger til klimaforandringer

En effektiv nedsættelse af udledningen af drivhusgasser kræver helt grundlæggende befolkningens deltagelse og engagement. Ifølge Leiserowitz et al. (2010) Spence og Pidgeon (2009) og især McNaughten og Jacobs (1997) er der tre hovedårsager til, at den offentlige opfattelse af klimatruslen er altafgørende i forhold til mulighederne for at gennemføre klimapolitikker: Ændringer i vænner og livsstil, direkte/indirekte politisk støtte og modstand/støtte til konkrete klima- og energitiltag. Mens de sidste to punkter er åbenlyse, er det væsentligt at bemærke, at individuel deltagelse er instrumental både i forhold til forbrugsvænner/efterspørgsel og som signal til industrien/producenter om udvikling af mindre forurenende teknologi/produkter. McNaughten og Jacobs (1997) nævner blandt andet følgende måder, hvorpå befolkningens valg er instrumentelt: leve grønt, genbruge, energibesparelse, brug af offentlig transport/cykel og køb af lokale produkter. Deres hovedpointe er, at sådanne ændringer kun er mulige, hvis befolkningen føler ejerskab til projektet, dvs. er i stand til at identificere og erkende klimaproblemet som værende reelt og væsentligt og har forståelse for, at de nævnte ændringer har betydning for at afhjælpe problemet.

Da det folkelige engagement er essentielt for at få implementeret effektive klimapolitikker, er det naturligt, at der er foretaget en hel række undersøgelser med det formål at afdække befolkningernes holdning til spørgsmål vedrørende klimaændringerne. Det gælder for det første, hvorvidt befolkningen erkender klimaforandringerne, for det andet om de opfatter sådanne forandringer som menneskeskabte, og om der på dette område er forskel mellem klimaeksperternes og befolkningens opfattelse. For det tredje er det et spørgsmål, om klimaforandringer opfattes som en anderledes eventuelt mindre trussel end andre trusler.

Den grønne tænketank Concito har siden februar 2010 kvartalsvist offentliggjort et klimabarometer, som viser, at et stort flertal af danskerne (omkring 70 pct.) er enige eller helt enige i spørgsmålet: "Er den gennemsnitlige tempe-

ratur på jorden stigende”, hvorimod 3-6 pct. er uenige. (Concito, 2010a, b og c). Samtidig viser undersøgelsen, at 55 pct. i februar 2010 mente, at klimaændringerne er menneskeskabte imod kun 10 pct., der mener, at det ikke er tilfældet (Concito, 2010a). I de to nyeste undersøgelser (juni og oktober) er andelen, der mener, at klimaændringer er menneskeskabte, imidlertid steget til 60 pct. (Concito, 2010b og c). Til samme spørgsmål viser en norsk undersøgelse fra 2009, at 70 pct. er enige eller delvist enige, mens 16 pct. var enten uenige eller delvist uenige (Mandag Morgen, 2010). Generelt viser internationale meningsmålinger, at lidt over halvdelen af de adspurgte opfatter temperaturstigningerne (eller klimaændringerne) som helt eller delvist menneskeskabte som fx en stor EU-undersøgelse, hvor 31 pct. er enige, men 57 pct. uenige i spørgsmålet, om udledning af CO<sub>2</sub> og andre drivhusgasser kun har en marginal effekt på klimaændringer (EU, 2009). Globale undersøgelser viser imidlertid store nationale forskelle. På spørgsmålet om den stigende temperatur er resultatet af menneskelige aktivitet, viser Gallup-USA undersøgelsen, at Japan ligger i top med 91 pct. enige (Gallup-USA, 2009). I modsætning hertil ligger europæiske lande omkring 45-60 pct., og USA er på 49 pct. For USA's vedkommende, hvor spørgsmålet er stillet siden 2003, er dette det hidtil laveste (Gallup-USA, 2010).

På trods af denne alligevel relativt store enighed om, at klimaforandringer er menneskeskabte, er der en mere generel opfattelse af, at klimatruslen er blevet overdrevet af klimaeksperter. Den norske undersøgelse fra 2009 viser, at 45 pct. af de adspurgte opfatter klimatruslen som overdrevet, og 25 pct. er blevet mere skeptiske i løbet af de sidste 1-2 år (Mandag Morgen, 2010). Over halvdelen af de adspurgte mener dog stadigvæk, at klimatruslen er alvorlig. EU-undersøgelsen fra 2009 viser samme tendens, idet 23 pct. mener, at alvoren af klimaændringerne har været overdrevet (EU, 2009).

To nylige hændelser har bidraget til at reducere tilliden til klimaeksperterne. Den ene er den såkaldte klimaskandale fra 2009 (også omtalt som *climagate*). Den betegner en hændelse, som fandt sted i november 2009. Forskere fra klimaforskningsinstituttet CRU i England blev i medierne beskyldt for at have manipuleret data eller overvejet at gøre dette for at fremhæve klimaeffekten. Den anden er næstformanden for FN's klimapanel IPCC, Jean-Pascal van Yperseles, erkendelse af, at forskerpanelet i sin omfattende statusrapport fra 2007 har brugt en udokumenteret og forkert oplysning om hastigheden af Himalaya-gletsjernes afsmeltning, som følge af den globale opvarmning (Information, 2010). Konsekvensen heraf for tilliden til IPCC er målt i to amerikanske undersøgelser. Undersøgelsesernes resultater er ikke fuldstændig enslydende, men tendenserne er de samme. Den ene undersøgelse viser, at ca. 20 pct. har

hørt om og fulgt debatten om klimaskandalen. Af disse har 49 pct. fået mindre eller meget mindre tillid til klimavidenskabsfolk, og kun 6 pct. har fået mere tillid (Leiserowitz et al., 2010). Den anden undersøgelse viser, at kun ca. 10 pct. har hørt om og fulgt debatten om IPCC's fejl, hvoraf 54 pct. i varierende grad har mistet tillid til klimavidenskabsfolk, mens 13 pct. har fået mere tillid. Begge undersøgelser viser, at det er hos klimaskeptikerne, vi finder størst fald i tilliden. Endvidere er 46 pct. af dem, der har hørt om hændelserne, blevet mindre sikre på, om klimaændringer er reelle, mens 24 pct. er mere sikre herpå (Leiserowitz et al., 2010). Spørgsmålet om tillid til IPCC er også taget op i den norske undersøgelse, som viser, at efter offentliggørelsen af IPCC-fejlen har 39 pct. mindre tillid, og kun 1 pct. mere tillid til IPCC (Gallop-Norge, 2010).

Skepsis til klimaekspertes understreges af, at befolkningen oplever, at klimaekspertes er uenige om, at klimaændringerne er menneskeskabte. Andre regg et al. (2010) gennemgår fagtidsskrifterne for klimavidenskab og konkluderer, at der er en slående enighed blandt klimavidenskabsfolk om tesen angående den menneskeskabte klimaændring. Derimod er der blandt den amerikanske befolkning betydelig tvivl om både den menneskeskabte årsag til klimaændringerne og især den videnskabelige enighed om dette. En undersøgelse af Pew Research Center (2009) underbygger dette. I interviewundersøgelsen vises, at kun 56 pct. af befolkningen tror, at videnskaben generelt er enig i, at temperaturstigningerne er menneskeskabte.

Skepsis til klimaekspertes og skepsis omkring klimaforandringer som menneskeskabte kan forventes at have betydning for, hvordan befolkningen opfatter truslen ved klimaændringer relativt til andre væsentlige trusler. De tidligere omtalte undersøgelser af Concito viser, at til spørgsmålet om, hvad der bekymrer danskerne mest, topper klimaændringer i alle tre målinger (ca. 20 pct.). Terrorfrygten er markant faldende, mens arbejdsløshed, finanskrisen og indvandring/integration også skaber bekymring. EU-rapporten (2009) konkluderer, at klimaændringer opfattes som det næstværste problem af 62 pct. af europæere efter "sult og mangel på drikkevand" (68 pct.), men foran international terrorisme (53 pct.). Interessant er det, at denne undersøgelse bygger på tre spørgerunder med otte måneders mellemrum og viser store udsving. Således steg området "A major economic downturn" i februar 2009 over klimaændringer, rimeligvis pga. finanskrisen. Globalt set er der imidlertid stor spredning mellem, hvad forskellige landes befolkninger vurderer som den største trussel eller udfordring. En global interviewundersøgelse (Ipsos MORI poll, 2010) viser, at det i USA kun er 22 pct. af befolkningen, der ser klimaændring som en af de to eller tre største udfordringer, mens 62 pct. oplever terror som en af disse. I Kina er tallene omvendt. Her ser 67 pct. klimaændring som en af de to

eller tre største udfordringer, mens det kun er 17 pct., der oplever terror som en af de største trusler. Ingen af de omtalte undersøgelser vurderer klimaændringerne som en ekstraordinær trussel i forhold til andre internationale/globalt trusler som terror, fattigdomsproblemer og finansiell krise.

Den overordnede konklusion er, at klimaændringer rangerer højt i folks bevidsthed. Færre mener dog, at klimaændringer er menneskeskabte (generelt mellem 45-70 pct.), og denne skepsis er ikke blevet mindre i de sidste år. Endelig er der en fejlagtig opfattelse af, at klimaeksperter er uenige om klimaproblemets årsag, og tilliden til klimaeksperters udsagn er følsom over for selv relativt små unøjagtigheder.

## Beslutninger under risiko

Udgangspunktet i økonomisk beslutningsteori under risiko er en forventet nyttehypotese. Under risiko, dvs. en situation hvor mindst en handling kan føre til flere mulige udfald, skal en beslutningstager vælge den handling, der maksimerer den forventede nytte. Ifølge denne model er der kun en måde at træffe beslutninger på, nemlig at usikkerheden *skal* kvantificeres ved hjælp af sandsynligheder, og de forskellige konsekvenser *skal* beskrives i nytteftermer. Endelig *skal* man vælge den beslutning, som på baggrund af de beregnede sandsynligheder giver den største forventede nytte. Denne rationelle beslutningsproces er dermed en normativ model.

Lindley (1985) accepterer, at valg af handling afhænger af beslutningstagerens personlighed, men mener ikke, at en uemotionel, abstrakt og metodisk analyse af en matematiker er ubrugelig, for selv om der er en stærk menneskelig komponent involveret i processen, kan vi profitere af bevidste beregninger. Inden for adfærdspsykologien undersøges hjernens informationsforarbejdning. Dette kan overordnet set opdeles i to tankesæt. Det associative (emotionelt baserede og affektivt drevne) system og det analytiske/videnskabeligt baserede (kognitive) system.

Gennem det *associative system* opfattes verden holistisk, og virkeligheden afkodes i billeder, metaforer og narrativer. Oplevelserne bliver fortolket affektivt og via associationskæder. Konsekvensen er, at virkeligheden ikke prøves forstået, men forsøges fortolket, så det oplevede placeres i en velkendt og dermed genkendelig forståelsesramme. Systemet er medfødt, og dets måde at forarbejde sanseindtryk på er en grundlæggende menneskelig evne, som hverken kan læres eller slukkes. Systemet giver øjeblikkeligt følelsesmæssige og kropslige (viskore) reaktioner og er derfor hurtig og transformerer de ugunstige aspekter af omgivelserne i følelser som frygt, angst, eller bekymring, som så påvirker beslutningerne.



Det andet system er det *analytiske system*, som opererer ud fra logik, og er fornuftsorienteret og konsistent. Det analytiske system afkoder og forstår virkeligheden i abstrakte symboler, ord og tal. Systemet er langsomt og udskyder handlinger, da handlingerne skal retfærdiggøres ud fra logik, refleksion og evidens, og ud fra en bevidst vurdering af hændelserne. Det vil dermed udskyde handlinger, der udløses spontant af det associative system. Systemet er bevidst, skal tillæres og bliver her opfattet som den "videnskabelige" tilgang til at bearbejde information.

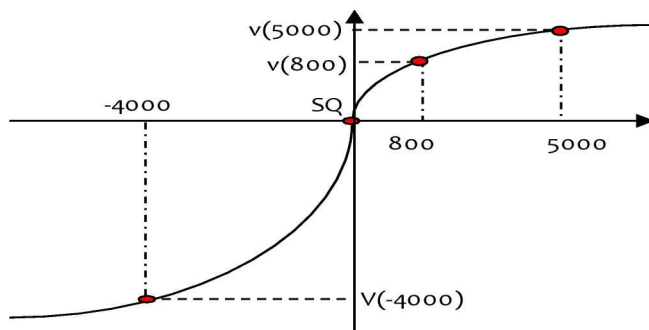
Den forventede nytte tager udgangspunkt i en reduktionistisk tilgang, hvor vi antages at anvende det logiske system til opdeling af problemer i overskuelige delelementer, lave en grundig analyse af elementerne, og til sidst skabe et samlet overblik. Idet forventet nytte-hypotesen bygger på anvendelse af det logisk/analytiske system, kan dette sidestilles med den måde, den videnskabelige tilgang arbejder på.

Der er fra flere fagområder blevet sat spørgsmålstejn ved, om det analytiske system giver en tilfredsstillende beskrivelse af måden, vi foretager beslutninger på. Kahneman og Tversky (1979) afprøvede i eksperimentelle rammer forventet nytte-hypotesen og konkluderede, at der forekom en systematisk afvigelse i forhold til, hvad forventet nytte-hypotesen havde forudsagt. Inden for adfærdspsykologien, som er udgangspunktet for opdeling i de to tankesystemer, viser forskning, at ikke-eksperter i høj grad benytter sig af det associative system, og at i tilfælde, hvor de to systemer er i modstrid med hinanden, vil det associative dominere beslutningsprocessen (Weber, 2010).

Kahneman og Tversky (1979) udviklede prospektteorien, som er en deskriptiv model for personers beslutningstagning under risiko som konsekvens af eksperimentelt fastslåede systematiske afvigelser fra forventet nytte-hypotesen. Kahneman og Tversky drager disse overordnede konklusioner: Sandsynligheder er erstattet med beslutningsvægte, således at små sandsynligheder overvurderes, mens store sandsynligheder tilsvarende undervurderes. Derudover finder Kahneman og Tversky, at personer anvender en værdifunktion (i stedet for en nyttefunktion), som indeholder en framing-effekt, hvor personer evaluerer tab eller gevinster ud fra afvigelser fra et referencepunkt (typisk initialsituationen). Værdifunktionen er konkav i gevinster (medførende risikoaversion) og konveks for tab (risikosøger) og generelt stejle for tab end for gevinster (tabsaversion). Dette implicerer, at man er villig til at tage en risiko for et stort tab for at forhindre et sikkert tab (når begge alternativer giver samme forventede afkast), men ikke villig til at tage en chance for en stor gevinst, når muligheden for en mindre, men sikker gevinst er til stede. Konkret vil det betyde, at et sikkert udfald med 800 kr. vil blive foretrukket frem for et usikkert, hvor der er 50

pct. chance for at tabe 4000 kr. og 50 pct. chance for at vinde 5000 kr., hvis status quo-punktet er initial indkomst jf. figur 1.

Figur 1: Et eksempel på en nyttefunktion ifølge prospektteorien



Prospektteorien giver en begyndende forståelse for, at vi i beslutningsprocesserne anvender heuristik (tommelfingerregler), og at sandsynligheder er subjektive. Derimod mangler vi en forklaring på, hvordan vi danner de subjektive sandsynligheder, og hvordan denne proces relaterer sig til klimaændringer. Forklaringen herpå kan findes i den del af den adfærdspsykologiske litteratur og forskning, der har beskæftiget sig med beslutningsprocesser.

Som det fremgik af foregående afsnit, kan der observeres stor forskel i risikovurderingen af eksperter og ikke-eksperter vedrørende de menneskeskabte klimaændringer. Den generelle forskel mellem risikoopfattelsen af videnskabsfolk (eksperter) og "lægmænd" er også beskrevet i Slovic and Weber (2002), der sammenholder en ekspertrangorden af forskellige typer risici med rangorden af ikke-specialister. Fx rangordnes risikoen ved atomkraft som nummer 20 (ud af 30) af eksperter, mens ikke-eksperter rangordner risikoen ved denne energiform højest. De forklarer denne forskel med, at mens eksperter lægger tekniske estimater til grund for deres vurdering, vurderer lægmænd på baggrund af andre typer risikokarakteristika. Forskellen mellem den oplevede risiko ved en trussel og den "virkelige" risiko, beskrevet fx ved hjælp af statistik, data eller modelberegninger, som essentielt dækker over forskellen mellem tryghed og sikkerhed, kalder Ropeik (2010) for *perception gap* (perceptionskløft). Den kan tolkes som forskellen mellem, hvordan en trussel opfattes i den offentlige mening og ekspertvurderinger.

Den adfærdspsykologiske forskning har udviklet det såkaldte psykometriske paradigme (Slovic et al., 1982), hvor det forsøges at kvantificere, hvilke karakteristika ved et problem der bestemmer risikoperceptionen ved dette problem,

når vi anvender det associative system, dvs. bestemmer opfattelsen af alvoren af truslen og sandsynligheden, hvormed den vil ramme os. Den psykometriske forskning har identificeret en vifte af karakteristika, der påvirker vores risikoopfattelse. Der findes forskellige opgørelser af sådanne karakteristika, hvor en udgave er gengivet i tabel 1. Grundessensen er, at vores risikoopfattelse påvirkes af, om risikoen er potentielt katastrofal, ufrivillig, ukontrollerbar og særlig rædselsvækkende.

*Tabel 1: Udvalgte faktorer, der påvirker vores risikoopfattelse*

Faktorer	Forklaring
Kontrol	Jo mere kontrol man føler, man har over en situation, jo mindre bange er man
Valg	Jo mere risikoen er selvvalgt, jo mindre skræmmende tager den sig ud
Intentionel	Vi accepterer det naturlige som mindre skræmmende end det menneskeskabte
Rædsel	Hvis noget er særlig ubehageligt, er det mere skræmmende
Usikkerhed	De ting, vi endnu ikke har overblik over, er mere skræmmende
Katastrofe eller kronisk	Voldsomme enkelthændelser er mere skræmmende end konstante trusler
Ny eller velkendt	Nye farer skræmmer os mere end velkendte farer
Personificering	En fare opleves ofte værre, hvis man kan sætte ansigter på ofrene eller udøverne

Kilde: Ropeik (2010).

Ud fra oplevelsen af disse faktorer kan den individuelle risikoopfattelse opgøres. Denne metode kan også forklare, hvorfor der er individuelle forskelle i risikoopfattelser, idet faktorerne er subjektivt oplevede (vurderede) ud fra en række personlige forhold. Opgørelsen kan så sammenholdes med det faktiske trusselsbillede for at vurdere, om den subjektivt oplevede trussel er over- eller undervurderet i forhold til den ”objektive” trussel. Klimaændringer virker fjerne og abstrakte og fremstår i manges opfattelser ikke som en umiddelbar trussel, men som en langsom transition til et andet klima. Det er svært at sætte billeder på klimaændringer. Modsat fx terror, som opfattes nærværende, taler til følelserne, er rædselsvækkende og skaber associationer om død og ødelæggelse. Samtidig opfattes terror intentionel, og vi kan give den et ansigt, fx kendte terrorister eller hændelser (9-11), den er potentielt altid ny, og vi kan blive ramt af den overalt (se fx Lorenzoni et al. (2006), Lowe (2006) og Sunstein (2007)).

Disse faktorer spiller sammen med det erfaringsgrundlag, vi besidder, om klimaændringerne. Erfaringer om klimaændringer relaterer sig oftest alene til ekstreme (klimaændringsrelaterede) hændelser. Undersøgelser viser, at vi til lægger tidsmæssigt nære oplevelser betydelig mere vægt end mere distante oplevelser. Ifølge Weber (2010) vil disse hændelser i gennemsnittet have en mindre indflydelse på beslutningsprocesserne end deres reelle sandsynlighed burde. Men det giver også et større individuelt og periodisk udsving i risikoopfattelsen. Fx kan to kolde vintre opfattes som et signal om, at klimaændringer ikke er reelle. Konsekvensen af disse karakteristika ved klimaændringerne er, at en befolknings samlede vurdering af klimatruslen er mindre, men samtidig mere fluktuerende end eksperternes vurdering.

*Tabel 2: Risikoopfattelse på grundlag af truslens karakteristika*

Klimaændring	Terror
Distant	Nærværelse
Tilvænning	Rædsel
Uden hensigt	Intentionel
Kronisk	Katastrofe
Abstrakt	Personificering
Velkendt	Ny
Ikke en umiddelbar trussel	En umiddelbar trussel

Denne følsomhed i befolkningens risikoopfattelse over for enkelthændelser vises i flere studier. Ifølge Franck (2008), viser amerikanske undersøgelser, at forsikringsgraden vokser dramatisk efter en ekstrem hændelse, men falder tilbage til det tidligere niveau i løbet af 5-10 år. Når den ekstreme hændelses tilgængelighed (i vores bevidsthed) svinder, og grundejerne vænner sig til den risiko, de står over for, falder forsikringsgraden og lader samfundene være relativt ubeskyttet. Ifølge Franck (2008) vil beskyttelsesforanstaltninger kun ligge på et forhøjet niveau en kort periode. Et ikke uvæsentligt forhold, der har betydning for, hvor risikofyldt en potentiel trussel opfattes, er det personlige erfaringsgrundlag. Ifølge Whitmarsh (2008) virker erfaringer som et filter, hvorigennem de mange risici, vi dagligt konfronteres med, evalueres og rangordnes. Nylige katastrofer (som kan relateres til en given trussel) eller stor mediedækning er med til at forvride risikoopfattelsen, hvilket fx var tilfældet med 9-11 (Keller et al., 2006). En helt ny undersøgelse af Spence et al. (2011) dokumenterer dette for klimaproblemet. I deres undersøgelse vises, at perceptionen af klimaændringer og villigheden til energibesparelser er positivt korre-

leret med personligt erfarede oversvømmelser. På samme måde opfattes lokale risici mere betydningsfulde end distante (Hinchliffe, 1996).

Endelig besidder vi ifølge Weber (2010) en begrænset kognitiv kapacitet, og opmærksomhed er dermed en knap kognitiv ressource. Den kognitive begrænsning skaber en situation, hvor forskellige risikogenererende systemer indbyrdes danner positionelle eksternaliteter. Øget opmærksomhed mod én reducerer opmærksomhed mod de andre. Når denne observation kobles med antagelsen om, at forøget opmærksomhed medfører en højnelse af risikoopfattelsen af det pågældende system, er konklusionen, at konkurrerende risikoskabende systemer er indbyrdes negativt korrelerede. Dermed vil ikke-eksperter opfattelse af truslen ved menneskelig udledning af drivhusgasser også påvirkes af fx tilstedeværelsen af en finanskrisen eller et forhøjet terrorberedskab.

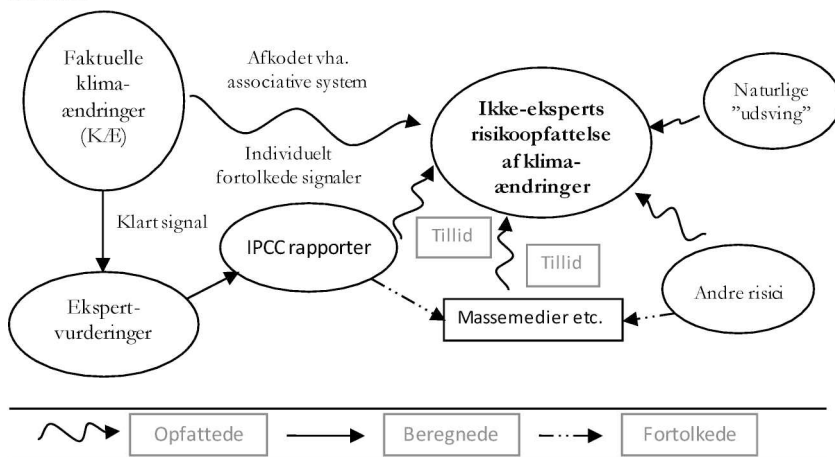
Det foregående kan nu samles til en forklaring af perceptionskløften. Forklaring følger i figur 2, som anvendes som den konceptuelle model til at identificere "perceptionskløften" på klimaområdet. Udgangspunktet er tilstedeværelsen af reelle klimaændringer, som hovedsageligt er forårsaget af menneskeskabte udledninger af drivhusgasser. Klimaeksperterne beskrives ved hjælp af statistik, data og modelberegninger. Den måde, hvorpå videnskaben afkoder dette fænomen, vil vi kalde for ekspertvurderingerne. Disse beregninger og vurderinger er nedfældet i fx IPCC-rapporterne. Ifølge Weber (2010) baserer klimaforskerne deres vidensproduktion på den analytiske del af informationsbearbejdningen, fordi de er skolede i de nødvendige analytiske redskaber, har adgang til de relevante data, ofte har personlig erfaring med klimaændringerne og større tiltro til deres analytiske system og dataene. IPCC-rapporterne læses oftest ikke af ikke-eksperter og skal derfor formidles på anden vis via massemedier, dokumentarer eller undervisning. Dvs. de bliver i vid udstrækning allerede fortolket, inden de når befolkningen.

Essensen i figur 2 er, at vores vurdering af klimatruslen afhænger af mange opfattede faktorer. I princippet kan opskrives et udtryk for denne individuelle trusselsoplevelse som

$$\rho_i(\text{trussel ved K}\ddot{A}) = f_i(F1, F2, \dots, FN_k) \quad [1]$$

Faktorerne  $F1, F2, \dots, FN_k$  angiver niveauer af de faktorer, der kunne tænkes at opvirke risikoopfattelsen. I figur 2 er medtaget den oplevede reelle trussel, naturlige udsving i klimaet, tilstedeværelsen og variation i opfattelsen af andre trusler, IPCC-rapporterne, og massemedieudlægningerne af klimakomplekset. Fodtegnet,  $i$ , angiver, at den funktionelle form er individuel, påvirket af faktorer beskrevet i tabel 2 og den tillid, individet har til kilderne til informa-

Figur 2: Faktorer, hvorigennem den offentlige opfattelse af klimaændringer dannes



tion. Ifølge Weber (2010) har vi mest tillid til personer eller grupper, som vi deler værdinormer og/eller politisk overvisning med. Med denne gennemgang af både empirien og de teoretiske forklaringer af perceptionskløften er vi nu i stand til at analysere betydningen af befolkningens risikoopfattelse for klimapolitikken.

## Betydningen for klimapolitikken

I det følgende ansueliggøres konsekvenserne af en klimapolitik, der (delvist) baserer sig på befolkningens volatile risikoopfattelse. For at inddrage befolkningens perception i beslutningsprocessen forestilles, at selvom politikere afstikker optimale klimapolitikker (KP) (både på kort og lang sigt), vil implementeringssuccesen være påvirket af befolkningens opfattelse af klimaændringernes (KÆ) reelle signifikans, som igen afhænger af de i figur 2 beskrevne baggrundsvariable, og/eller [1].

$KP^I = \alpha \cdot KP^{\text{videnskab}}$ , hvor  $\alpha = \alpha(f)$ ,  $\alpha > 0$  på en noget kompleks måde skitseret i figur 2.  $\alpha < 1$  betyder, at politikken ikke implementeres tilstrækkeligt, mens  $\alpha > 1$  betyder, at politikken over-implementeres, dvs at der allokeres for mange af samfundets ressourcer til dette formål.

Klimapolitikker vil dermed kunne afvige fra det optimale, fordi et særkende for investeringer i energisystemer er den lange løbetid af investeringerne (Stern, 2007). Sådanne investeringer er ofte i høj grad *sunk*. Udbygning af kulfyrede kraftværker, opførelse af et a-kraftværk eller havvindmølleparker (som fx på Kriegers Flak) vil give en teknologisk og/eller økonomisk sti-afhængighed. Det

vil enten være meget dyrt eller teknologisk komplekst at foretage relativt hurtige korrektioner i forhold til den valgte sti. Denne tendens forstærkes ved tilstedeværelsen af teknologisk *lock-in*. Acemoglu et al. (2010) analyserer tilstedeværelsen af stiafhængighed i retningen af teknologisk udvikling. Artiklen viser, at har en virksomhed først foretaget innovation i en mængde beskidt teknologi, vil den også finde det mere profitabelt at gøre det i nuværende periode og reagerer mindre på priseffekter (fx skatter eller kvotemarkere for at give et pris-signal om innovation i ren teknologi). Konklusionen er, at denne teknologiske lock-in medfører teknologisk stiafhængighed, som komplicerer mulighederne for at rette op på en midlertidig ikke-optimal klimapolitik.

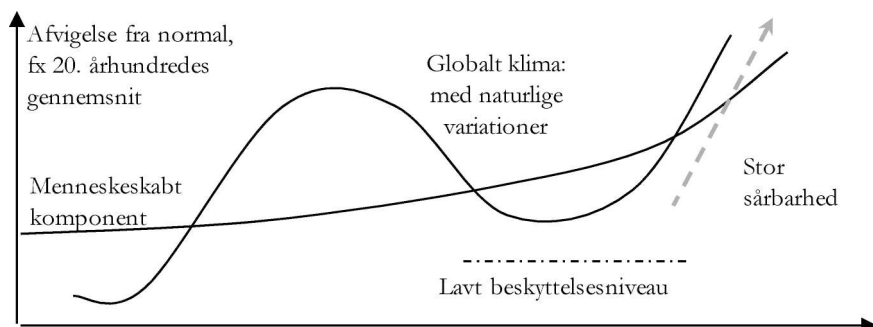
Mange teknologier inden for energisektoren indeholder ifølge Stern (2007) endvidere netværkseksternaliteter, hvilket er defineret ved, at værdien af et produkt for en forbruger forøges med antallet af personer, der har erhvervet sig det tilsvarende produkt. Et stort problem ved fx elbiler er netop netværkseksternaliteter, idet det først bliver lønsomt at købe elbiler, når så mange allerede har elbiler, at den nødvendige infrastruktur som support til elbiler bliver profitabel. Udbygningen af vejnettet giver også stiafhængighed, forstået på den måde, at det dermed bliver billigere og nemmere at anvende bilen, og dermed bliver det mere fordelagtigt at satse på privatbilisme med en selvforstærkende effekt til følge. På samme måde har udbygning og effektivisering af fx tognettet en selvforstærkende indvirkning på den samfundsmæssige gevinst af yderligere satsning på den kollektive trafik. Konklusionen er, at en midlertidig afvigelse fra den optimale klimapolitik resulterer i:

- Større omkostninger, når hurtige ændringer er nødvendige
- Teknologisk fastlåsning
- For  $\alpha < 1$  større sårbarhed
- For  $\alpha > 1$  overbeskyttelse

Antages det, at  $\alpha$  i en længere periode undervurderes, vil der blive investeret for lidt i klimatiltag. En mulig konsekvens er afbildet i figur 3. I perioder med naturlige udsving og faldende gennemsnitstemperatur vil befolkningens oplevelse være, at global opvarmning ikke finder sted. Når begge temperaturkomponenter (menneskeskabte som naturlige) virker samme vej, og vi vil opleve en hurtig stigning i temperaturen, står vi meget sårbart tilbage. Da klimapolitikker tager tid at implementere, fx ved tilpasningerne, eller er ekstremt omkostningsfyldte, hvis de skal implementeres over meget kort tid, kan vi risikere, at beskyttelsesniveauet er lavt, idet investeringer i tilpasning er for små.

På samme måde vil politikker ikke på kort sigt kunne påvirke klimaændringer positivt. Det vil sige, at politikker baseret på perception, der påvirkes af

Figur 3: Risikoen for fejlagtig klimapolitik baseret på subjektiv risikoopfattelse



(ekstreme) vejrhændelser, vil medføre underudbud af klimapolitikker i perioder med en negativ naturlig påvirkning af temperaturen. Dette gør samfundet sårbart ved en efterfølgende positiv påvirkning af temperaturen.

Konklusionen er, at politikker baseret på befolkningens oplevelse af klimaændringer både er dyrere og samtidig ikke giver samme sikkerhed som politikker baseret på ekspertvurderinger. Opgaven må derfor være at reducere perceptionskløften, så der er bedre overensstemmelse mellem eksperter og ikke-eksperter opfattelse af risikoen.

## Risikokommunikation

Ser vi tilbage på figur 2 ligger en væsentlig årsag til ikke-eksperter risikovurdering i den måde, hvorpå såvel klimaproblemet som ekspertopfattelsen heraf kommunikeres. Siden perceptionskløften kan afstedkomme uhensigtsmæssige politiske resultater, vil det være i samfundets interesse at formindske denne. Udgangspunktet for at overvinde perceptionskløften ligger i risikokommunikation. Risikokommunikation er ifølge WHO (2009) en interaktiv proces af udveksling af information og holdninger imellem dem, der vurderer risikoen (IPCC), risiko managers (politikere, virksomheder) og andre interesserede parter. Det er en proces, der skal skabe en gensidig forståelse mellem den, der regulerer, og den regulerede med det formål at afstemme interesser og mål. Men uanset hvilken part, der er tale om, vil det ofte være fristende at anvende en skræmmekampagne

En strategi for at forøge den offentlige bevidsthed om truslen ved klimaændringer er at indgyde frygt. Skræmmekampagner kan have en effekt. Fx udtaler Sundhedsstyrelsens forebyggelseschef, Else Smith, i *Ugeskrift for læger*, 29. april 2009, at internationale erfaringer viser, at de barske billeder har effekt, og at effekten ser ud til at være stærkest i netop de befolkningsgrupper, der ryger



mest. Skræmmekampanjer appellerer til angst eller frygt. Mekanismen er at stimulere følelsen af truslen, som målgruppen skal kunne føle, ved at forsøge at vække frygt med det formål at frempromokere forsigtighedsforanstaltninger og selv-beskyttende handlinger (O'Neill og Nicholson-Cole, 2009). Ifølge O'Neill og Nicholson-Cole kan erfaringer fra sundheds- og marketingsrelaterede discipliner dog ikke umiddelbart overføres til klimaændringsproblematikken. Den personlige erfaring og dermed identifikation med problemet mangler, da konsekvenserne af klimaændringer, som vi har set, ofte opfattes som upersonlige og distante. Erfaringer fra fx ikke-rygekampanjer kan derfor ikke umiddelbart overføres til klimaændringerne, da det ikke er muligt at appellere til den enkelte persons frygt på dette område. Moser og Dilling (2004) konstaterer, at når et individ konfronteres med frygt, igangsætter det ønsket om kontrol af denne frygt. Da individet ikke kan forventes at kunne kontrollere klimaændringerne ved ændring i adfærd, er det nødsaget til at kontrollere den indre frygt, hvilket resulterer i benægtelse og apati. Derfor vil skræmmekampanjer inden for klimaændringer på længere sigt nærmere have den modsatrettede effekt, end hvad formålet var.

Inden for marketing er vigtigheden af opmærksomhedsskabelse for længst erkendt inden for en gren af videnskaben, der kaldes *attention economics*. En veltilrettelagt kommunikationsstrategi til formidling af den potentielle risiko ved klimaændringer vil med fordel kunne benytte sig af viden fra denne del af litteraturen. Spørgsmålet bliver da, om information kan "frames" af de relevante beslutningstagere, så den opfattes tydeligere, reducere perceptionskløften, og sikre forudsætningerne for en effektiv implementering af klimapolitikker? Framing inden for samfundsvidenskaben angiver, at når vi forsøger at forklare en hændelse, afhænger forståelsen af hændelsen og dens årsag i den forståelsesramme, individet sætter hændelsen ind i.

Vender vi tilbage til prospektteorien, angiver den netop, at personer anvender en værdifunktion, der indeholder en framing-effekt således, at personer evaluerer tab eller gevinster ud fra afvigelse fra et referencepunkt, og samtidig lægger for lidt vægt på hændelser/udfald, der ikke er sikre i forhold til sikre udfald. Denne indsigt kan anvendes og er blevet anvendt på følgende måde. Ifølge Rothman og Salovey (1997) kan risikokommunikation (inden for sundhed, men også mere generelt) opdeles i enten en gevinstramme eller en tabsramme.

Hver af disse rammer kan yderligere opdeles ud fra, om fokus er på handlinger eller resultater, som illustreret i tabel 3a. Eksempler på disse typer framing er givet i tabel 3b. Dette generelle skema kan anvendes til at frame budskaber, når dette sammenholdes med prospektteorien. Vi kan illustrere dette ved at ændre på status quo-punktet. Forestiller vi os, at der er et sikkert udfald, en

tilpasning, der giver en gevinst på 800, mens en ”ikke indgrebs”-politik enten giver et stort tab (-4000), hvis der bliver klimaændringer, eller en stor gevinst (+5000), hvis der ikke bliver klimaændringer. Begge udfald antages lige sandsynlige.

*Tabel 3a: Framing-muligheder*

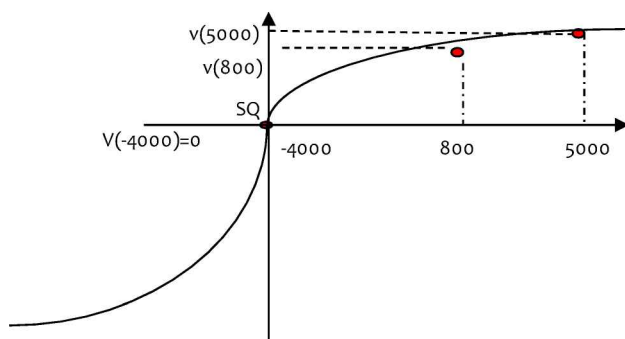
		Resultat	
		Ønskelig	Ikke ønskelig
Handling	Opnå	Gevinstramme (A)	Tabsramme (B)
	Ikke opnå	Tabsramme (C)	Gevinstramme (D)

*Tabel 3b: Eksempel med reduktion af udslip af drivhusgasser*

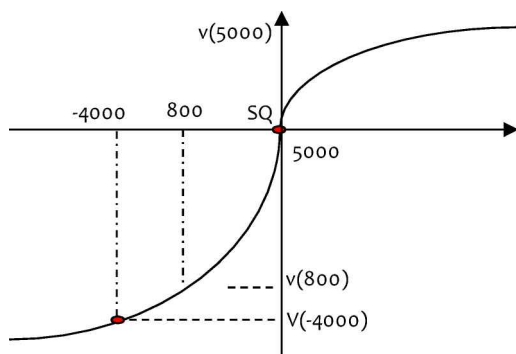
	Ønskelig	Ikke ønskelig
Opnå	Reduktion af udledning → fastholdelse af højt sikkerhedsniveau	Fortsat udledning → risikerer et uacceptabelt lavt sikkerhedsniveau
Ikke opnå	Fortsat udledning → ikke fastholdelse af højt sikkerhedsniveau	Reduktion af udledning → risikerer ikke et uacceptabelt lavt sikkerhedsniveau

Ønskes det, at tilpasning implementeres, vil det være ideelt at fokusere på tabet ved at gøre ingenting. Tages tabet som referencepunkt, så alternativerne fremstår som gevinster, vil det sikre udfald blive foretrukket, jf. figur 4a. Hvis vi derimod ønsker den usikre politik implementeret, så kan fokuseringen på gevinst ved risikable udfald, hvor alternativerne fremstår som tab, afbildes som vist i figur 4b.

*Figur 4a: Eksempel hvor fokusering på tab medfører, at det sikre udfald vurderes som bedst*



Figur 4b: Eksempel hvor fokusering på gevinst medfører, at det risikable udfald vurderes som bedst



Moser og Dilling (2004) tager også udgangspunkt i prospektteorien og dens resultater om, hvordan vi opfatter gevinster og tab forskelligt. De angiver, at politikker, der har en høj succesrate, som fx tilpasningsinvesteringer, er bedst framet, hvis de fremhæver gevinsterne ved politikken (gevinstramme A, jf. tabel 3a). Årsagen hertil er, at vi ifølge prospektteorien ofte vælger det sikre resultat i forhold til det risikable, ved tilstedeværelsen af en mulig, men ikke sikker, større gevinst (fx gevinsten ved ikke at gøre noget, hvis klimaændringer ikke opstår). Mindre sikre valg, (dvs. hvor succesraten er mindre), bør frames, så tabene fremhæves. Ud fra prospektteorien er vi villige til at risikere et stort tab for at forhindre et mindre, men sikkert tab. En risikofyldt politik kan være EU's enegang på klimaområdet for via lederskab at få andre store udledere som USA og Kina til at indgå i en effektiv klimaaftale. Denne politik bør frames som tabsramme B, jf. tabel 3a: Hvis EU ikke går enegang ved at foretage krævende reduktioner, vil vi miste muligheden for at nå en global aftale, og dette vil være en katastrofe for verden. Og dermed fortiet at det på ingen måde er sikkert, at EU's handlinger har nogen tilstrækkelig effekt på USA's eller Kinas klimapolitikker.

Vi må dog til ovenstående bemærke, at det ikke er sandsynliggjort, om det er de samfundsmæssige bedste politikker, der bliver implementeret, kun at beslutningstagerne ved hjælp af den rette framing kan forbedre mulighederne for at implementere de ønskede politikker. Det vil også være vigtigt at få beskrevet de muligheder, der findes for individuelle handlinger, for på den måde at højne identifikationen og det lokale engagement i klimaændringer og fjerne fokus fra betydning af enkelthændelser for vores opfattelser af klimaændringer. Et væsentligt formål med denne proces er dermed at gøre den regulerede part en del af processen og på den måde give fornemmelsen af ejerskab til projektet.

Fra regeringens side kan der skabes incitament, så det er i forbrugernes egeninteresse at handle klimarigtigt, ved fx at give tilskud til "klimarigtig opførsel" eller pålægge afgifter på mindre gode klimaløsninger.

## Konklusion

Hovedspørgsmålet var, hvilken betydning forskelle i risikopfattelse havde for klimapolitikken. Her observerede vi som udgangspunkt en forskel mellem eksperter og lægmænd på området. Klimaændringerne er et stort kompleks, som det er vanskeligt at danne sig et overblik over, hvis man ikke er ekspert og har en stor klimamodel til rådighed. I stedet baserer vi lægmænd (ikke-eksperterne) vores opfattelse af risikoen ved klimaændringer på den information, vi mere eller mindre tilfældigt støder på. De specielle karakteristika ved klimaændringer og de mekanismer, der ligger til grund for vores opmærksomhed og forarbejdning af information, resulterer generelt i, at vi undervurderer risikoen ved klimaændringerne. Den sædvanlige negative konklusion kan drages: Det er først, når vi modtager så stærke signaler fra det ændrede klima, at det opfattes som en reel trussel, at der kommer så meget fokus på problemet, at effektive klimapolitikker kan implementeres. Men på grund af strukturen i den globale opvarmning vil det i værste fald være for sent at stoppe problemet, fordi drivhusgasserne så allerede er akkumuleret i atmosfæren, uanset hvor meget vi så evner at reducere udslippene efterfølgende.

Eftersom politikere af vælgerhensyn ofte er villige til at basere klimapolitikken på lægmændenes vurdering, så øges risikoen for en fejlslagen klimapolitik. Klimaændringernes karakter nødvendiggør derfor, at befolkningen identificerer sig med problemet og engagerer sig i løsninger på problemet, men hvordan kan engagementet øges yderligere? Politikere som fx Al Gore og andre velmenende fortalere for effektive globale tiltag har for at modvirke klimaændringerne og den tiltagende globale opvarmning i en vis udstrækning anvendt elementer af skræmmekampagner. Dog viser logikken fra prospektteorien, at skræmmekampagner ikke er en farbar vej for at kommunikere truslen fra klimaændringerne til en bredere befolkningsgruppe. Framing er som udgangspunkt et perspektiv på en såkaldt intelligent kommunikationsstrategi. Identifikation og personligt engagement er dermed opnåelig, hvis man ikke prøver at skræmme befolkningen, men anvender en risikokommunikation, hvor de individuelle fordele ved personlige tiltag fremhæves, og mulighederne lægges frem. Dog mangler der erfaringer med langtidseffekterne af den type kommunikation. Framingtankegangen kan dog også bruges til at fremhæve gevinstmuligheder ved konkrete tiltag. Fx at cykling er bedre end bil, ikke kun på grund af klima, men også for helbredet. Sparepærer er gode, fordi de skåner miljøet og sparer

penge, osv. Der er dog heller ikke nogen indicier på, at sådanne framingstiltag vil have langtidseffekter på klimaområdet.

For klimaeksperterne vil en mulig strategi være at kommunikere den endnu herskende usikkerhed ud mere præcist. Der er faktisk ikke den store uenighed blandt klimaforskere om de væsentligste elementer i klimaproblematikken. Bedre kommunikation af klimaproblemets risikoprofil kunne fremover bidrage til en harmonisering af klimaeksperter og lægmænds risikoopfattelse og dermed bane vejen for en mere effektiv klimapolitik.

## Litteratur

- Acemoglu, Daron, Philippe Aghion, Leonardo Bursztnyn and David Hemous (2010). "The Environment and Directed Technical Changes", *NBER Working Paper 15451*, <http://www.nber.org/papers/w15451>
- Anderegg, William, James Prall, Jacob Harold og Stephen Schneider (2010). "Expert Credibility in Climate Change", *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America*, Early online version: <http://www.pnas.org/content/early/2010/06/22/1003187107.full.pdf+html>
- Concito (2010a). *Klimabarometeret, februar 2010*. <http://www.concito.info/uploads/Klimabarometeretfebr2010.pdf>
- Concito (2010b). *Klimabarometeret, juni 2010*. [http://www.concito.info/upload/udgivelser\\_7\\_1286164835.pdf](http://www.concito.info/upload/udgivelser_7_1286164835.pdf)
- Concito (2010c). *Klimabarometeret, oktober 2010*. [http://www.concito.info/upload/udgivelser\\_13\\_3649478455.pdf](http://www.concito.info/upload/udgivelser_13_3649478455.pdf)
- EU (2009). *Europeans' attitudes towards climate change, Special Eurobarometer 300*. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_300\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_300_full_en.pdf)
- FN (2010). *COP15/CMP5: Analysis of the Process, Outcomes and Implications*. [http://www.unep.org/ROA/amcen/docs/AMCEN\\_Events/climate-change/COP15\\_Analysis.pdf](http://www.unep.org/ROA/amcen/docs/AMCEN_Events/climate-change/COP15_Analysis.pdf)
- Franck, Travis (2008). "A Behavioral Model of Hurricane Risk and Coastal Adaptation", *Conference Proceedings, The 2008 International Conference of the System Dynamics Society, Athens, Greece*. <http://www.systemdynamics.org/conferences/2008/proceed/papers/FRANC361.pdf>
- Gallop-Norge (2010). *The TNSGallup ClimateBarometer 1/2010*, Daniel Rees, Project Manager, TNSGallup: [http://www.cicero.uio.no/about/klimaforum/230610\\_Rees.pdf](http://www.cicero.uio.no/about/klimaforum/230610_Rees.pdf)
- Gallup-USA (2009). *Awareness, Opinions About Global Warming Vary Worldwide*. <http://www.gallup.com/poll/126560/americans-global-warming-concerns-continue-drop.aspx>

- Gallup-USA (2010). *Americans' Global Warming Concerns Continues to Drop*. <http://www.gallup.com/poll/126560/americans-global-warming-concerns-continue-drop.aspx>
- Hinchliffe, S. (1996). "Helping the Earth Begins at Home", *Global Environmental Change*, 6. årg., pp. 53-62.
- IEA (2010). *International Energy Agency (IEA): Responding to Climate Change: A Brief Comment on International Emissions Reduction Pledges*. <http://www.iea.org/journalists/docs/pledges.pdf>
- Information (2010). informations netavis: <http://www.information.dk/222092> (29. november, 2010).
- Ipsos MORI poll (2010). World Questions: <http://www.kcl.ac.uk/kingsanswers/news/records/pollingresults.aspx>
- IPCC (2007) *Summary for policymakers. Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, S. Solomon et al. (red.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahneman, Daniel og Amos Tversky (1979). "Prospect Theory: An Analysis of Decisions Under Risk", *Econometrica*, 47. årg., nr. 2, pp. 263-291.
- Keller, Carmen, Michael Siegrist og Heinz Gutscher (2006). "The Role of the Affect and Availability Heuristics in Risk Communication", *Risk Analysis*, 26. årg., pp. 631-639.
- Leiserowitz Anthony, Edward Maibach og Connie Roser-Renouf (2010). *Global Warming's Six Americas* (January 2010). New Haven: Yale University and George Mason University. Yale Project on Climate Change. <http://environment.yale.edu/uploads/SixAmericasJan2010.pdf>
- Lindley, D.V. (1985). *Making Decisions*, John Wiley & Sons; 2nd rev. ed.
- Lorenzoni, Irene, Anthony Leiserowitz, Miguel Doria, Wouter Poortinga og Nick Pidgeon (2006). "Cross-National Comparisons of Image Associations with 'Global Warming' and 'Climate Change' among Laypeople in the United States of America and Great Britain", *Journal of Risk Research*, 9. årg., nr. 3, pp. 265-281.
- Lowe, Thomas (2006). "Vicarious Experience vs. Scientific Information in Climate Change Risk Perception and Behaviour: a Case Study of Undergraduate Students in Norwich, UK", *Technical Report 43*, Tyndall Centre for Climate Change Research.
- Macnaghten, Phil og Michael Jacobs (1997). "Public Identification with Sustainable Development: Investigating Cultural Barriers to Participation", *Global Environmental Change*, 7. årg., nr. 1, pp. 5-24.
- Mandag Morgen (2010). Nr. 10 15 marts, <http://www.mandagmorgen.no/halve-norge-mener-klimatrusselen-er-overdrevet> (25. oktober, 2010)

- Moser, Susanne C. og Lisa Dilling (2004). "Making Climate Hot: Communicating the Urgency and Challenge of Global Climate Change", *Environment*, 46. årg., nr. 10, pp. 32-46.
- O'Neill, Saffron og Sophie A. Nicholson-Cole (2009). "Fear Won't Do It: Promoting Positive Engagement with Climate Change Through Visual and Iconic Representations", *Science Communication*, 30. årg., pp. 355-379.
- Pew Research Center (2009). *Public Praises Science; Scientists Fault Public: Section 5: Evolution, Climate Change and Other Issues*, Washington, DC: Pew Research Center. <http://people-press.org/reports/pdf/528.pdf>
- Rothman, Alexander J. og Peter Salovey (1997). "Shaping Perceptions to Motivate Healthy Behavior: The Role of Message Framing", *Psychological Bulletin*, 121. årg., pp. 3-19.
- Ropeik, David (2010). *How Risky Is It, Really? Why Our Fears Don't Always Match the Facts*, McGraw-Hill.
- Sandler, Todd (1997). *Global Challenges, An Approach to Environmental, Political and Economic Problems*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Slovic Paul, Baruch Fischhoff og Sarah Lichtenstein (1982). "Why Study Risk Perception?", *Risk Analysis*, 2. årg., pp. 83-93.
- Slovic, Paul og Elke U. Weber (2002). "Perception of Risk Posed by Extreme Events", paper for Risk Management Strategies in an Uncertain World, Palisades, New York.
- Spence, Alexa og Nick F. Pidgeon (2009). "Psychology, Climate Change and Sustainable Behaviour", *Environment*, 51. årg., pp. 8-18.
- Spence, Alexa, Wouter Poortinga, Catherine Butler og Nick F. Pidgeon (2011). "Perception of Climate Change and Willingness to Save Energy Related to Flood Experience", *Nature Climate Change*, 1. årg., pp. 1-4.
- Stern, Nicholas (2006). *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sunstein, Cass R. (2007). "Essay on the Divergent American Reaction to Terrorism and Climate Change", *Columbia Law Review*, 107. årg., 503-558.
- Weber, Elke U. (2010). "What Shapes Perceptions of Climate Change?", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1. årg., pp. 332-342.
- Whitmarsh, Lorraine (2008). "Are Flood Victims More Concerned about Climate Change Than Other People? The Role of Direct Experience in Risk Perception and Behavioural Response", *Journal of Risk Research*, 11. årg., nr. 3, 351-374.
- WHO (2009). *Risk Communication*, <http://www.who.int/foodsafety/micro/riskcommunication/en/>
- WMO (2010). *Press Release No. 903*, [http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press\\_releases/pr\\_903\\_en.html](http://www.wmo.int/pages/mediacentre/press_releases/pr_903_en.html)

Theresa Scavenius

## Videnskabelig værdirelativisme og politiske værdier<sup>1</sup>

Der er uenighed om, hvorvidt videnskabelig værdirelativisme identificerer en norm for den politiske videnskab, der sigter imod, at politiske værdier bør ekskluderes fra denne, eller hvorvidt den videnskabelige værdirelativisme tværtimod anerkender vigtigheden af politiske værdier i den politologiske forskning. Artiklens formål er at tydeliggøre disse to argumenter. Centralt for artiklens diskussion er, (i) hvorvidt det antages, at sondringen imellem empiriske og normative domme inden for samfundsvidenskaberne alene kan tilskrives en analytisk karakter, samt (ii) hvorvidt der kan identificeres en logisk afhængighed imellem på den ene side studiet af politiske værdier og på den anden side empiriske studier af politologisk relevante fænomener. Hvis (i) og (ii) kan forsvares, hævder artiklen, at den samfundsvidenskabelige forsker – ud over at bidrage med metodisk set *politisk neutrale* analyser – tillige bør indtage en *værdikritisk* stilling over for egne værdiantagelser samt samfundets politiske værdier.

Den gode empiriske statskundskab forholder sig traditionelt set ikke til normative spørgsmål om politiske værdiers gyldighed og legitimitet. Argumentet er formuleret i positionen videnskabelig værdirelativisme, der antager, at den politiske videnskab ikke kan bevise videnskabeligt, hvorvidt en given politisk værdi (fx ytringsfrihed) er mere moralsk forsvarlig end andre politiske værdier (fx ikke-ytringsfrihed).<sup>2</sup> Politiske værdier forstås her som normative udsagn om det gode politiske samfund. Siden 1960'erne har den videnskabelige værdirelativisme været den fremherskende metodik inden for den politologiske forskning. Særligt den behavioristiske tradition har argumenteret for en værdirelativ analyse af fx opinions- og vælgeradfærd (Barber, 2006: 541). Den videnskabelige værdirelativisme skal forstås inden for den udbredte konsensus om, at der er en "arbejdsdeling" mellem empiriske, politiske videnskaber, der forholder sig til politologisk relevante fænomener, og normativ politisk teori, der forholder sig til "begrundede vurderinger af de normative egenskaber ved forskellige politologisk relevante fænomener" (Midtgaard, 2007: 365).

I litteraturen om videnskabelig værdirelativisme er der imidlertid uenighed om, hvorvidt den videnskabelige værdirelativisme bevirker, at den politiske videnskab bør ekskludere studier af normative politiske værdier eller tværtimod bør anerkende vigtigheden af politiske værdier i den politologiske forskning. Formålet med denne artikel er at tydeliggøre de to argumenter. I første del af



artiklen diskuterer jeg argumentet for, at politiske værdier ikke er et forskningsobjekt for den politiske videnskab.<sup>3</sup> Dette argument diskuterer jeg ud fra to forskellige begrundelser, (a) at studiet af politiske værdier adskiller sig *begrundelsesmæssigt* fra studier af empiriske politiske fænomener; og (b) at studiet af politiske værdier adskiller sig *genstandsmæssigt* fra studiet af empiriske politiske fænomener. I anden del af artiklen rekonstruerer jeg det alternative argument, der hæfter sig ved, at sondringen imellem normative udsagn og empiriske udsagn inden for samfundsvidenskaberne kun har en analytisk karakter, og at den politiske videnskab i højere grad bør interessere sig for forholdet mellem er og bør. Jeg viser, at det har implikationer for spørgsmålet om politiske værdiers rolle i den politologiske forskning, (i) hvorvidt det antages, at sondringen imellem empiriske og normative domme alene kan tilskrives en analytisk karakter, og (ii) hvorvidt der identificeres en logisk afhængighed imellem på den ene side studiet af politiske værdier og på den anden side empiriske studier af politologisk relevante fænomener. Afslutningsvis viser jeg, at hvis (i) og (ii) kan forsvares, kan det hævdes, at den samfundsvidenskabelige forsker – ud over at bidrage med metodiske, *værdineutrale* analyser – tillige bør indtage en *værdikritisk* stilling over for egne værdiantagelser samt samfundets politiske værdier. Artiklen konkluderer på den baggrund, at videnskabelig værdirelativisme kan forstås som et argument for, at selvom det metodiske ideal for den politiske videnskab er politisk neutralitet, giver det ikke anledning til, at studiet af politiske værdiers legitimitet og gyldighed bør udelades fra den politologiske forskning.

## Politologisk forskning

For den politologiske forskning er det magtpåliggende at lægge afstand til den politiske virkelighed, idet ambitionen er at legitimere sig selv som en videnskabelig disciplin, der kan "sondre mellem videnskab og politik" (Sørensen, 2005: 304). Sondringen mellem videnskab og politik er en distinktion mellem rationelt begrundede udsagn og normative udsagn, hvor kun førstnævnte kvalificerer som videnskabelige begrundelser (Lippert-Rasmussen, 2005: 275). Siden Humes formulering af den naturalistiske fejlslutning har det været almindeligt accepteret, at det videnskabelige studium af empiriske domme (*at p*) bør holdes adskilt fra studiet af normative domme (*det er godt, at p*). Inden for den politologiske forskning er denne forståelse blevet formuleret ved positionen *videnskabelig værdirelativisme* af markante skikkelser som Max Weber (1973), Arhold Brecht (1959), Gunnar Myrdal (1969) og Erik Rasmussen (1971). I litteraturen er der imidlertid ikke enighed om, hvorvidt implikationen af videnskabelig værdirelativisme er en "anerkendelse af værdiers centrale betydning" for den

politiske forskning (Christensen, 2005: 333) eller en eksklusion af studiet af politiske værdier fra den videnskabelige politiske forskning (Rasmussen, 1971: 34).<sup>4</sup> Intentionen i det følgende er at præcisere denne forskel ved at sondre imellem to udlægninger af videnskabelig værdirelativisme.

Den første variant af videnskabelig værdirelativisme, som vi her skal beskæftige os med, er (1) *argumentet for en værdifri politologi*, der forudsætter, at studiet af *at p* er fundamentalt anderledes end studiet af, *hvorvidt det er godt, at p*. Antagelsen er, at studiet af værdiers gyldighed ikke kan leve op til de samme krav som et politologisk studium af fx et politisk parti eller udviklingen af dansk parlamentarisme, hvorfor værdiudsagn derfor bør holdes adskilt fra studier af empiriske, politiske fænomener. Kun hvis den normative værdi betragtes som et empirisk forskningsobjekt med fokus på værdiens oprindelse, historiske udvikling eller folkelige opbakning, kan den politiske værdi studeres videnskabeligt (Rasmussen, 1971). Hvorvidt de pågældende værdier er mere eller mindre berettigede, legitime eller velbegrundede, kan den politologiske videnskab derimod ikke besvare.

Dette argument for en værdifri politologi, der sigter imod at holde studiet af politiske værdier adskilt fra studiet af empiriske fænomener, kan have en umiddelbar berettigelse på baggrund af det ovenstående ønske om at sondre imellem politisk videnskab og politik. Men hvad er begrundelsen for dette argument? Forudsætter den videnskabelige værdirelativisme en korrekt antagelse, at studiet af normative politiske værdier er fundamentalt forskelligt fra studiet af empiriske, politiske fænomener? Et fremherskende argument er, at "politiske afgørelser" ikke kan integreres i videnskabelige undersøgelser, idet den videnskabelige metode ikke har "indbygget en målestok med hensyn til værdiudsagn" (Rasmussen, 1971: 33). Dvs. at "den politiske diskussion hviler på præmisser, der ikke ad videnskabelig vej kan verificeres eller falsificeres" (Rasmussen, 1971: 38). Rasmussen fremhæver endvidere, at videnskaben ikke kan "fastslå værdiers rangfølge, eller hvilke værdier, der er de højeste, og altså heller ikke hvilke værdipræmisser, der bør lægges til grund for en politisk afgørelse" (Rasmussen, 1971: 32). Rasmussen definerer termen "værdipræmisser" som værende de "ideologiske" værdiudsagn, der ligger til grund for politiske udsagn (Rasmussen, 1973: 4). Forstået således er det ikke primært politik, der problematiseres, men derimod politikens ideologiske præmisser. Antagelsen er med andre ord, at det ikke er muligt på videnskabelige vilkår at tilskrive nogle værdier gyldighed eller legitimitet frem for andre værdier, idet dette antages at være en personlig afgørelse, som afhænger af de politiske aktørers ideologiske overbevisninger.

Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt dette forhold, at politiske værdier antages at være bestemt af ideologiske overbevisninger, er et argument for, at studiet af politiske værdier skal holdes adskilt fra studiet af empiriske, politiske fænomener. Selvom det antages, at de politiske aktører er influeret af ideologiske overbevisninger, er det ikke givet, at de normative politiske værdier, som disse overbevisninger omhandler, ikke kan betragtes isoleret fra den politiske aktør, og dermed indgå i en rationel og videnskabelig diskussion. Er det en korrekt antagelse, at normative politiske værdier ikke kan underlægges en videnskabelig diskussion? En begrundelse for, at politikkenes præmisser og værdiudsagn bør udsondres fra den empiriske, politiske videnskab, er, at de politiske værdier ikke begrundelsesmæssigt kan verificeres (eller falsificeres) på samme måde som empiriske fænomener (Rasmussen, 1971: 33). Selv hvis vi accepterer dette, er det ikke givet, at det nødvendigvis fører til den slutning, at studiet af politiske værdier bør ekskluderes fra det politologiske forskningsområde, som argumentet for den værdifrie politologi forudsætter?

## Politiske værdiers relationelle gyldighed

Hvis vi accepterer påstanden om, at det ikke er muligt for den politiske videnskab at fastslå værdiers gyldighed, tvinger det os ikke nødvendigvis til at acceptere den slutning, at den politiske videnskab ikke bør beskæftige sig med politiske værdier. En begrundelse er, at det er muligt at opstille og undersøge hypotetiske værdidomme, der forholder sig til værdidommenes relationelle gyldighed (Lippert-Rasmussen, 2005). Rasmussen accepterer dette og fremhæver, at politiske værdier kan bevises videnskabeligt i "relation til andre formål eller idesystemer" (Rasmussen, 1975: 35, diskuteret af Lippert-Rasmussen, 2005: 275). Værdier kan have en relationel gyldighed inden for et idesystem, hvorfor det fx er muligt at vurdere videnskabeligt, hvorvidt nazisme er værre eller bedre end socialdemokratisme – inden for et socialdemokratisk idesystem, men ikke hvorvidt socialdemokratisme i sig selv er et godt eller dårligt værdisystem.

Men hvis den relationelle gyldighed af en hypotetisk værdidom kan begrundes og diskuteres videnskabeligt, er spørgsmålet, hvorvidt den politologiske forskning generelt bør være værdifri. Udtrykker ideen om værdifrihed ikke snarere et ønske om at udelade det ideologiske aspekt af værdistudier? En begrundelse, som ligger til grund for argumentet for en værdifri politologi, er, at den enkelte politiske værdi A ikke kan tilskrives en selvbegrundet værdi eller gyldighed. I stedet er begrundelsen af værdi A's gyldighed afhængig af andre politiske værdier B og C. Fra et værdipolitisk perspektiv er dette ikke i sig selv et problem. Men fra et videnskabeligt perspektiv skaber det manglende klarhed og transparens, idet også værdierne B og C kræver en relationel begrundelse.

Enten kan de begrundes ud fra værdi A eller en fjerde værdi D. Begge forhold er dog problematiske. Hvis A begrundes af B og C, og B og C begrundes af A, er der tale om en cirkelslutning. Hvis A begrundes af B, som begrundes af C osv., er der tale om en uendelig regres (Lippert-Rasmussen, 2005: 276). Politiske værdier kan ifølge argumentet ikke være videnskabelige objekter, idet de ikke er selvbegrundede på samme måde som empiriske domme, der ideelt set kan funderes i en perceptuel observation (Lippert-Rasmussen, 2005: 276). En svaghed ved argumentet er dog, at empiriske domme inden for empirisk politologi ofte heller ikke er selvbegrundede og *a priori* sandheder, men ligeledes forudsætter andre empiriske domme. Hvis det forhold, at værdiudsagn ikke er selvbegrundede, gør dem til uvidenskabelige udsagn, er det således ikke kun værdidomme, der er uvidenskabelige, men stort set alle udsagn, hvilket forekommer at være en uplausibel løsning. Taget dette med i betragtning er det uklart, hvorvidt politiske værdier i alle tilfælde rent begrundelsesmæssigt adskiller sig fra andre empiriske objekter.

### Politiske værdiers afhængighed af deres kontekst

Hvis vi accepterer, at argumentet for en værdifri politologi ikke er tilstrækkeligt begrundet i, at politiske værdier adskiller sig begrundelsesmæssigt fra empirisk og politologisk relevante fænomener, er spørgsmålet, hvorvidt en bedre begrundelse er, at normative politiske værdier har en genstandsmæssig karakter, der adskiller sig fundamentalt fra empiriske, politiske fænomener. Rasmussens terminologi er lidt svær at holde styr på, idet han fx sonderer imellem "partielle ideologier", "totalitære ideologier", "idesystemer", "idekomplekser" og "komplekser af anskuelser" (Rasmussen, 1973: 4) samt "værdisæt" og "virkelighedsbilleder" (Rasmussen, 1973: 7). Med fare for ikke at indfange alle nuancerne af Rasmussens argument mener jeg, at vi kan forstå Rasmussens genstandsmæssige identifikation af politiske værdier som politiske værdier, der er konstitueret dels af vores *egne vurderinger* af normative aspekter af det, som vi betragter, dels af nogle *ideologiske værdisystemer* ("virkelighedsbilleder"), som vi forstår verden igennem (Rasmussen, 1973: 7). Fordi vores viden om verden, og herunder politiske værdier, antages at være begrænset af disse ideologiske værdisystemer, har denne viden ikke objektiv gyldighed. Dette udelukker imidlertid ikke ifølge Rasmussen, at værdier har objektiv gyldighed. Rasmussens argument for videnskabelig værdirelativisme forudsætter altså ikke moralsk værdirelativisme eller "moralisk nihilisme" (Rasmussen, 1971: 36).<sup>5</sup>

Rasmussens forståelse af politiske værdier kan formuleres som et argument for, *at politiske værdier ikke kan forstås uafhængigt af deres ideologiske kontekst*. Vi kan forstå dette som ideen om, at politiske værdier indgår i "stivnede rela-

tioner” til andre værdier, dvs. at vores viden om værdi  $A_1$ ,  $B_1$  og  $C_1$  afhænger af vores viden om et ideologisk værdisystem  $X_1$ , som indeholder et fast og stivnet mønster af  $A_1$ ,  $B_1$  og  $C_1$ . Tilsvarende vil vores forståelse af værdi  $A_2$ ,  $B_2$  og  $C_2$  afhænge af viden om det ideologiske værdisystem  $X_2$ . Rasmussen forklarer, at et værdisystem er ”en tankebygning, hvor ét led [dvs. en værdi] i tankegangen følger logisk af eller står i logisk sammenhæng med et eller flere andre led, så det ikke kan erstattes med et andet uden konsekvenser for alle andre led i bygningsværket” (Rasmussen, 1973: 4). Dvs. antagelsen er, at en værdi  $A$  ikke blot kan *begrundes* af værdi  $B$  eller  $C$ , som omtalt i forrige afsnit. I stedet er der tale om, at værdierne  $A_1$ ,  $B_1$  og  $C_1$  er bundet til hinanden i et fastlåst og stivnet system  $X_1$ , idet alle værdidomme antages at være en del af et overordnet ideologisk værdisystem. For så vidt at dette er tilfældet, kan den genstandsmæssige forskel mellem normative værdidomme og empiriske domme begrundes ud fra, at relationen mellem normative domme er ideologisk fastlåst, hvilket ikke antages at være tilfældet for relationen mellem empiriske domme.

Selvom ideologiske værdisystemer ikke er de primære politiske kategorier ud fra hvilke dansk, europæisk og global politik i dag identificeres, kan det ikke afvises, at antagelsen om, at værdier indgår i ”stivnede relationer” til hinanden, er korrekt. Et eksempel kunne være religiøse eller nationale værdier, der kan antages at have et fast mønster, hvor enkeltdelene ikke umiddelbart står til diskussion, uden at det samlede idesystem trues. Under Muhammed-krisen (2005) blev det af flere forfægtet, at vi i Danmark ikke bør gå på kompromis med ytringsfriheden, idet det ville kompromittere den danske demokratimodel og danske værdier om frihed og lighed. Et sådant synspunkt kunne siges at antage, at der er en fast og stivnet relation mellem den enkelte værdi (her: ytringsfrihed) og det overordnede værdisystem (her: dansk demokrati og danske værdier). Argumentet er altså, at den politiske værdi ”ytringsfrihed” ikke kan forstås uafhængigt af det værdisystem, som værdien ytringsfrihed indgår i. Selvom dette argument kan identificeres i offentligheden, er det omvendt ikke givet, at der er tale om et korrekt synspunkt – endsige at vi generelt og i alle tilfælde bør acceptere, at relationen mellem normative udsagn er ideologisk baseret. Ideen om ideologiske relationer mellem værdier forekommer derfor ikke at være et tilstrækkeligt grundlag til at slutte, at studiet af normative politiske værdier adskiller sig genstandsmæssigt fra studiet af empiriske, politologisk relevante fænomener. Det udelukker imidlertid ikke, som vi senere skal se, at vi bliver nødt til at acceptere en præmis om, at der findes en *værdipolitisk kontekst*, der influerer forståelsen af relationerne mellem værdier. Jeg forstår ideen om en værdipolitisk kontekst som mindre fastlåst end de ideologiske værdisystemer.

## Uafhængighed imellem normative og empiriske undersøgelser

I de foregående afsnit diskuterede jeg den begrundelsesmæssige og genstandsmæssige karakter af normative udsagn og empiriske udsagn. Et andet spørgsmål angår relationen mellem empiriske og normative domme. Med udgangspunkt i dette kan vi formulere en anden variant af argumentet for en værdifri politologi. Det er tesen om, at empiriske dommes begrundelsesmæssige og genstandsmæssige autonomi er logisk uafhængig af, hvorvidt værdidomme kan begrundes videnskabeligt eller ikke (Lippert-Rasmussen, 2005: 283). Diskussionen om, hvorvidt "en værdidom kan være videnskabeligt begrundet og kun kan være videnskabeligt begrundet i relation til en eller flere andre værdidomme" (Lippert-Rasmussen, 2005: 275), er ifølge dette argument irrelevant i forhold til argumentet for en værdifri politologi (Lippert-Rasmussen, 2005: 282-284). Lippert-Rasmussen udleder på den baggrund, at uafhængigt af, hvorvidt den begrundelsesmæssige og genstandsmæssige sondring mellem empiriske og normative udsagn er tvivlsom, bør den empiriske politologi sætte parentes om værdispørgsmål, idet "disse er irrelevante for at besvare de relevante empiriske spørgsmål" (Lippert-Rasmussen, 2005: 284). Som eksempel giver Lippert-Rasmussen, at det er muligt at studere antallet af nazister i Danmark videnskabeligt – dvs. uafhængigt af, hvorvidt det antages, at det er et godt eller dårligt samfund, hvis der findes mange eller få nazister. Det primære argument er, at empiriske domme (*at p*) inden for den politiske videnskab kan begrundes og studeres *værdifrit*, dvs. uafhængigt af, *hvorvidt det er godt eller dårligt, at p*. Hvorvidt dette argument er plausibelt, afhænger af, hvorvidt vi accepterer, at politologisk relevante spørgsmål kan have en "empirisk relevans", der kan isoleres fra, hvad der er politisk eller moralsk relevant. Spørgsmålet er, hvorvidt vi i alle tilfælde kan begrænse den politologiske forskning til det område, der kan karakteriseres som værende "empirisk relevant". Og hvornår ved vi, at der er tale om et forhold, der har empirisk relevans? Det kan hævdes, at spørgsmålet om empirisk relevans forudsætter en ide om, hvad der er politisk ønskeligt, hensigtsmæssigt, moralsk forsvarligt eller acceptabelt? I så fald er der ikke en logisk uafhængighed imellem på den ene side den empiriske relevans og på den anden side den politiske og moralske relevans.

En anden måde at forstå ideen om den logiske uafhængighed mellem empiriske undersøgelser og normative politiske udsagn på er at betragte argumentet som et *metodisk* spørgsmål. Ideen er, at det er muligt at lave fx en kvantitativ optælling af, hvor mange nazister, der er i Danmark, uafhængigt af, hvorvidt forskeren vurderer, at det er godt eller dårligt, at der er mange eller få nazister i Danmark. Men selvom vi på et metodisk niveau kan adskille empiriske undersøgelser fra normative diskussioner, implicerer det ikke nødvendigvis, at der i

forhold til spørgsmålet om relevansen af den empiriske undersøgelse kan identificeres en streng uafhængighed mellem empiriske og normative udsagn. Derudover forekommer det at være et legitimt ønske for den politiske videnskab, at dens empiriske analyser – ud over evt. at være empirisk relevante – tillige er politisk og moralsk relevante. Som Barber polemisk formulerer det, er det vel ikke ideen, at vi skal ”ofre den politiske relevans på metodologiens alter” (Barber, 2006: 541)? Omvendt er det ikke givet, at politisk eller moralsk relevans er underminerende for den empiriske undersøgelses videnskabelighed. Som det følgende peger i retning af, forekommer der at være tale om en falsk modsætning imellem den empiriske forsknings videnskabelighed og samfundsmæssige relevans.

## Værdiernes betydning for politisk videnskab

I det følgende skal jeg vende blikket imod et andet argument for videnskabelig værdirelativisme, der ikke anser værdifrihed for at være den vigtigste norm for de politiske videnskaber. Dette argument sigter imod en integration af politiske værdier i det empiriske undersøgelsesdesign. Vi skal se, at dette argument tillige er en kritik af argumentet for en værdifri politologi. Vi kan kalde dette argument for (2) *argumentet for en værdikritisk politologi*. Værdikritisk politologi betyder i denne sammenhæng, at den politologiske forskning forholder sig kritisk og diskuterende til de empiriske undersøgelsers (politiske og moralske) relevans samt til politiske værdiers gyldighed og legitimitet. Den primære præmis er, at der er en afhængighed mellem værdispørgsmål og empiriske spørgsmål. Det afgørende spørgsmål i det følgende er, hvori denne afhængighed består.

Hvis vi ser på Rasmussens argumentation, tilslutter han sig, at argumentet for en værdifri politologi, som beskrevet ovenfor, forudsætter en sontring imellem normative udsagn og empiriske udsagn (Rasmussen, 1971: 35). Rasmussens korrektiv til dette synspunkt ligger imidlertid i, at han mener, vi alene bør betragte denne sontring som ”analytisk” sontring (Rasmussen, 1971: 45; 1979: 461), dvs. som en distinktion, der alene refererer til en konceptuel forskel. Rasmussen afviser med andre ord ikke, at det er muligt at sondre imellem rent empiriske og rent normative udsagn, men hans pointe er, at disse ”rene” udsagn ikke er de mest ”interessante” og relevante forskningsområder (Rasmussen, 1989: 461). Det interessante og relevante ved den politiske videnskab er ifølge Rasmussen ”spændingsfeltet mellem *er* og *bør*” (Rasmussen, 1971: 47), og at værdier – selvom de er ”*bør*-fænomener” – ligeledes inden for samfundsvidenskaberne er ”*er*-fænomener” (Rasmussen, 1989: 459). For så vidt at det er tilfældet, kan vi ikke opretholde en streng distinktion mellem empiriske

domme og normative værdidomme, som er den afgørende præmis for argumentet for værdifrihed i politologi, andet end på et analytisk plan. Men hvordan kan *er* og *bør* være sammenfaldende inden for samfundsvidenskaberne? Og selvom det er tilfældet, er det næste spørgsmål, hvorvidt det har en indflydelse på, hvorvidt videnskabelig værdifrihed bør være det metodologiske ideal for samfundsvidenskaberne.

Henter vi inspiration fra Hilary Putnam, kan vi forstå relationen mellem *er* og *bør* således, at viden om empiriske kendsgerninger forudsætter "viden om værdier" (Putnam, 2002: 136-137). For Putnam har distinktionen mellem *er* og *bør* ligeledes kun en analytisk karakter (Putnam, 2002: 13). For at præcisere Putnams argument kan vi sondre imellem to aspekter: For det første kan vi tale om det forhold (i), at studiet af *at p* er afhængig af epistemiske værdier for, *hvad der er god forskning*. Idet al viden forudsætter en række epistemiske værdier, såsom plausibilitet, kohærens og rimelighed, der konstituerer en normativ standard for, hvad god videnskab er, argumenterer Putnam for, at al videnskabelig forskning er betinget af værdidomme (Putnam, 2002: 31). For det andet henviser Putnam til det mere kontroversielle forhold (ii), at studiet af *at p* er afhængig af kontekstuelle politiske værdier for, *hvad der er et godt samfund*. I forhold til sidstnævnte antager Putnam, at videnskabelige beskrivelser af konkrete kendsgerninger ofte anvender ord og begreber, der ikke blot er *beskrivende*, men tillige har en *evaluativ* form. Disse benævner Putnam som "etiske begreber" (Putnam, 2002: 34-37). En beskrivelse af en politisk diktator som "ond" vil ifølge Putnam ikke blot være en empirisk beskrivelse, men samtidig en moralsk evaluering af, hvorvidt denne diktators handlinger har været berettigede eller moralsk forsvarlige (Putnam, 2002: 37). I forhold til eksemplet med studiet af nazisme i Danmark vil det empiriske studium tilsvarende forudsætte en afgørelse af, hvorvidt nazisme er et godt eller dårligt fænomen, som er relevant at studere. Argumentet er her, at den empiriske relevans ikke kan adskilles fra den politiske eller moralske relevans. Årsagen til et empirisk studiums relevans skal findes i den værdimæssige forståelse af objektets karakter. Som nævnt ovenfor ændrer dette ikke ved, at selve den kvantitative optælling af antallet af nazister kan foregå på metodisk værdineutrale præmisser. Ideen er alene, at spørgsmålet om relevansen af dette studium ikke kan forstås uafhængigt af, hvorvidt det er godt eller dårligt, at der er mange eller få nazister.

Men hvilken type argument er der her tale om? Er der tale om et stærkt argument for, at de empiriske samfundsvidenskabelige studier ikke kan holdes adskilt fra spørgsmål om politiske værdier? Hvis vi taler om adjektiver som ond, god og lignende, synes antagelsen om, at *er* og *bør* er sammenfaldende, umiddelbart at være plausibel. Lidt mere besværligt bliver det, hvis den polito-



logiske forsker benævner en diktator som en dygtig strateg, korrupt, manipulerende, magtbegærlig, ikke-demokratisk eller lignende. I forbindelse med disse karakteristika er det ikke i alle tilfælde, at der umiddelbart kan identificeres en direkte overensstemmelse med det beskrivende og det evaluerende niveau. Hvordan ved vi fx, hvorvidt korruption er godt eller dårligt? Ligger det i ordet korruption, at der er tale om en politisk eller moralsk forkastelig samfundsinstitution? Eller er det snarere den værdipolitiske kontekst, der konstituerer en ramme, inden for hvilken fænomenet korruption kan evalueres?

En måde at yde Rasmussens påstand retfærdighed på er ved at forstå ideen om, at det beskrivende og evaluerende niveau kan være sammenfaldende i forhold til de værdier ( $A_i$ ,  $B_i$  og  $C_i$ ), hvis valorisering ikke kan forstås uafhængigt af en given *værdipolitisk kontekst* ( $X_i$ ). På den baggrund kan vi opstille følgende argument: Hvis vi fx forudsætter et demokratisk system af normer, kan vi i forhold til udsagnet ”politikerer er en korrupt politiker” hævde, at beskrivelse og evaluering er det samme. Hvis vi tager udgangspunkt i en relationel værdiurdering, kan vi opstille en relationel værdidom, der adskiller sig fra den empiriske dom *at p* (fx ”politikerer er korrupt”) og den normative dom, *det er godt eller dårligt, at p* (fx ”det er godt eller dårligt, at politikerer er korrupt”). Den relationelle værdidom vil i stedet lyde: *Hvis Q, er det godt, at p*. Hvis vi her antager, at vi taler om et demokratisk samfund, kan den relationelle værdidom vedrørende *at p* inden for det demokratiske system siges at etablere følgende: *Hvis der er tale om et demokratisk samfund, der bygger på demokratiske værdier, er det uønskeligt, at politikerer er korrupt*. Her udgør den demokratiske kontekst en normativ præmis for det empiriske studium af den pågældende politiker. I dette tilfælde er udsagnets værdimæssige gyldighed ikke kun betinget af epistemiske værdier og regler for god forskning, men tillige af demokratiske og politiske værdier for det gode samfund. Idet det selvfølgelig ikke er entydigt, hvad et demokrati kræver, og hvad der ligger i at være et demokrati, er det en opgave for den politiske videnskab at diskutere og undersøge den indbyrdes konsistens imellem forskellige værdier samt kohærensens med politologisk relevante fænomener inden for et givet politisk samfund. Inden for denne kontekst giver det, som Rasmussen foreslår, god mening, at den politiske videnskab ligger i spændingsfeltet mellem *er* og *bør*. Spørgsmålet om korruption er i dette tilfælde både en empirisk egenskab ved politikerer og en normativ evaluering af politikerer.

For så vidt at dette er en korrekt udlægning, tjener den værdipolitiske kontekst som grundlag for at vælge interessante og relevante forskningsområder. Grunden til, at samfundsvidenskabelige forskere fx studerer ”radikalisering”, ”diskrimination” eller ”ytringsfrihed”, er ifølge argumentet betinget af, at disse

spørgsmål kan antages at være betydningsfulde set i lyset af en demokratisk værdipolitisk ramme. Dvs. at det empiriske studie af fx ”diskrimination af mindretal” er betinget af en politisk-teoretisk overvejelse om, hvad der er legitimt og illegitimt, relevant og irrelevant – og dermed en værdipolitisk valorisering. Relevansen af studiet af *at p* afhænger med andre ord af *hvis Q*, hvilket vi kan forstå som et argument imod en streng værdifri politologi. En implikation af dette er, at det centrale spørgsmål for den videnskabelige værdirelativisme ikke er, hvorvidt der *findes* eller *ikke findes* objektive værdier med gyldigt moralsk indhold (Rasmussen, 1971: 36), men derimod hvilke værdier der i ”konkrete situationer” er mest moralsk forsvarlige (Brecht, 1959: 267). Dvs. hvilke værdier der inden for en given værdipolitisk kontekst er mest moralsk forsvarlige. Forstået således er denne variant af argumentet for en værdikritisk politologi ikke et argument for, at studiet af politiske værdier skal isoleres, men derimod at politiske værdier og normative evalueringer af de politiske forhold er et ”centralt tema” for den politiske videnskab (Rasmussen, 1989: 458). Tydeligst fremhæver Brecht, hvordan at det er en misforståelse, at den politiske videnskab ikke bør beskæftige sig med værdier. Målsætningen er ikke at udlade politiske værdier, men derimod at diskutere og undersøge – på videnskabelige vilkår – hvilke implikationer og konsekvenser der kan følge af bestemte værdier og politikker (Brecht, 1959: 264). Det centrale politologiske spørgsmål er ifølge denne forståelse, hvorvidt agent A i en konkret situation *bør* vælge en bestemt handling eller politik Z frem for en anden handling eller politik X (Brecht, 1959: 269). Dette understøtter vigtigheden af den relationelle værdi-dom, der kan hævde, at en politiker fx inden for et demokratisk værdisystem (Q) *bør* handle på et ikke-korrupt grundlag og derfor *bør* vælge politik Z (ikke-korruption) frem for politik X (korruption).

Argumentet for en værdikritisk politologi bygger på den samme præmis som argumentet for en værdifri politologi, at den videnskabelige samfundsvidenskab ikke udtaler sig om den objektive gyldighed af politiske værdier. Den afgørende forskel er imidlertid, at imens argumentet for en værdifri politologi, som tidligere omtalt, konkluderer, at den samfundsvidenskabelige forskning netop bør være værdifri, konkluderer argumentet for en værdikritisk politologi derimod, at studiet af politiske værdier bør integreres i den samfundsvidenskabelige forskning. Begrundelsen er blandt andet, at givet målet er at opnå valid politologisk forskning, er det ikke tilstrækkeligt blot at udelade de værdipolitiske spørgsmål – som argumentet for værdifri politologi foreslår. I stedet argumenteres der for, at en valid og pålidelig politisk videnskab bedst sikres ved at forholde sig kritisk til de politiske fænomeners relationelle værdipolitiske antagelser og gyldighed.

## Den værdikritiske politologi

Indtil nu har jeg identificeret to forskellige argumenter for videnskabelig værdirelativisme. Argumentet for en værdifri politologi og argumentet for en værdikritisk politologi. Som det foregående har vist, har definitionen af, (i) hvorvidt politiske værdier adskiller sig begrundelsesmæssigt eller genstandsmæssigt fra empiriske domme, samt (ii) hvorvidt der kan identificeres en logisk uafhængighed eller afhængighed mellem studiet af politiske værdier og studiet af empiriske politologiske fænomener, implikationer for, hvorvidt vi kan tilslutte os argumentet for en værdifri eller en værdikritisk politologi. Hvis vi antager, at (i) studiet af politiske værdier ikke adskiller sig fundamentalt fra studiet af empiriske politiske fænomener, fordi det er uklart, hvorvidt de begrundelsesmæssigt og genstandsmæssigt er forskellige fra hinanden, og (ii) at der ikke kan identificeres en streng uafhængighed mellem politiske værdier og empiriske politiske fænomener inden for den politologiske forskning, kan vi på den baggrund udlede to aspekter, som argumentet for den værdikritiske politologi synes at implicere: at det ikke er frugtbart at isolere den empiriske, politologiske relevante forskning fra (i) forskerens værdikritiske tilgang til egne og det empiriske materiales værdiantagelser samt (ii) forskningens institutionelle betingelser, herunder det omkringliggende samfunds politiske værdier. Afslutningsvis viser jeg, at antagelsen er, at (i) og (ii) ikke er uforeneligt med (iii), at forskeren bør opretholde en politisk neutral metode.

### *Forskerens værdikritik*

For så vidt at Rasmussen og Putnam – af forskellige årsager – har ret i, at distinktionen mellem *er*-domme og *bør*-domme kun kan karakteriseres som en analytisk distinktion, bliver argumentet for videnskabelig værdifrihed uplausibel. Men kan dette kritiske perspektiv sikres og institutionaliseres, hvis det metodiske ideal samtidig er videnskabelig værdirelativisme, der ikke forholder sig til objektivt sande værdier, men kun til relationelt gyldige værdier? En afgørende præmis for argumentet er, at alle politiske analyser inkluderer en normativ stillingtagen (Brecht, 1959: 268). Hvis alle empiriske analyser rummer eller forudsætter en række normative og værdipolitiske udsagn, kan den politiske videnskab ikke opnå en tilstrækkelig videnskabelig validitet blot ved, at de empiriske forskere udelader de normative og værdipolitiske præmisser. Ideen er i stedet, at hvis de værdipolitiske spørgsmål ikke diskuteres eksplicit, forbliver de implicite og derved efterlades et skjult ”rum for bias” (Myrdal, 1969: 51-55). Videnskabelig objektivitet og neutralitet tilnærmes med andre ord kun, hvis forskeren forholder sig kritisk til forskningens eget værdipolitiske grundlag. Mere specifikt skriver Myrdal, at forskningen altid vil være baseret

på moralske og politiske vurderinger – og at forskeren derfor er forpligtet til at eksplicere disse (Myrdal, 1959: 74). Den politiske videnskabs største problem er med andre ord ikke, at den mangler videnskabelig viden om objektive værdier, men derimod at den ikke søger at fremlægge og blotlægge forskerens værdimæssige antagelser bevidst, specifikt og eksplicit således, at de kan blive udsat for teoretisk forskning og diskussion (Myrdal, 1959: 56). Som Faye i en anden sammenhæng identificerer, er det afgørende, at forskeren har en kritisk tilgang til sit materiale:

Er forskere eksempelvis bekymrede for de anomalier, de støder på, sammenligner de deres egne teoris formåen med andres, og er de overhovedet interesseret i at bekræfte eller afkræfte deres egen teori? Disse holdninger etablerer en værdimæssig tilgang til måden at dyrke forskning på (Faye, 2010: 160).

Ofte vurderes en teoris videnskabelige status ud fra forskerens fortrolighed med teoretiske repræsentationer samt teoriernes evne til at producere forudsigelser, forklaringer og problemløsninger. Men forskerens kritiske indstilling til forskningen spiller også en betydningsfuld rolle. Vi kan således forstå argumentet for en værdikritisk politologi som et argument for et demarkationskriterium for, hvornår et undersøgelsesdesign kan karakteriseres som videnskabeligt.

### *Forskerens samfundskritik*

Ud over at den værdikritiske politologi forsvarer, at forskeren inddrager en kritisk stillingtagen til egne og det empiriske materiales værdimæssige antagelser, anbefaler argumentet for værdikritisk politologi også, at forskeren bør beskæftige sig med en kritisk vurdering af samfundets politiske målsætninger og moralske værdier (Brecht, 1959: 491-492). Dette argument bygger på en antagelse om, at der er en sammenhæng imellem samfundsvidenskabens *epistemiske* værdier og samfundsvidenskabens *politiske* værdier. Ikke ulig mange filosoffer og videnskabsteoretikere understreger Rasmussen sammenhængen mellem på den ene side videnskabelig viden og kritisk metodevalg og på den anden side demokratiske værdier og institutioner (Rasmussen, 1973: 11). Antagelsen om, at der er en sammenhæng mellem samfundsvidenskab og demokrati, bygger på, at demokratisk pluralisme og åbenhed er *værdimæssige* og *institutionelle* mulighedsbetingelser for videnskabens pluralisme, åbenhed og progression (Rasmussen, 1973: 11; Loftager, 1989: 34-36; Putnam, 2002: 105). Nogle af de samme overvejelser finder vi hos Karl Popper. Ifølge Popper er samfundsvidenskaberne afhængige af videnskabseksterne forhold, idet ”videnskab, og mere specifikt videnskabelig progression, ikke er et resultat af en isoleret anstrengelse, men

derimod af *tankernes frie konkurrence*" (Popper, 1957: 154), og at tankernes frie konkurrence er betinget af et åbent og antitotalitært samfund.

På den baggrund kan der argumenteres for, at den samfundsvidenskabelige objektivitet og kritiske indstilling ikke alene kan sikres igennem den enkelte forskers personlige kritiske indstilling (Popper, 1957: 155). Den værdimæssige tilgang, som Faye ovenfor taler om, forskeren bør besidde, kan inden for denne forståelse ikke alene tilskrives den enkelte forsker, men bør sikres institutionelt – blandt andet igennem en institutionel beskyttelse af den kritiske diskussion af eksisterende og nye ideer og teorier (Popper, 1957: 155). For så vidt dette er tilfældet, er der en sammenhæng mellem videnskabelig progression og de sociale institutioners "modningsgrad" og "udviklingsstadium" (universiteter, sprog, skoler mv.) (Popper, 1957: 154). Hvis det accepteres, at der er en *værdipolitisk* og *institutionel* sammenhæng mellem demokratiske institutioner og frie institutionelle forhold for den politiske videnskab, kan vi tilslutte os, som Rasmussen gør, at *politologisk* og *samfundsvidenskabelig* forskning bedst lader sig forene med åbne og liberale demokratier (Rasmussen, 1973: 11).<sup>6</sup> For så vidt at der er en sammenhæng mellem demokrati og videnskab, er det ulogisk for den samfundsvidenskabelige forskning at tilstræbe at være værdifri. Som Brecht formulerer det, bør det i stedet være den politiske forskers fremmeste opgave at undersøge politiske "handlingers mulige alternativer" og "de konsekvenser og risici, der er forbundet med bestemte politiske valg og handlinger" (Brecht, 1959: 492). Dvs. at undersøge og diskutere, hvorvidt forskellige normative aspekter, politiske handlinger og beslutninger kohærerer indbyrdes inden for det (demokratiske) politiske samfund.<sup>7</sup> Fordi valget af cases og empiriske studier oftest vil være forbundet med en implicit værdiforståelse, og fordi der ikke nødvendigvis er enighed om de mulige alternativer og konsekvenser af bestemte politiske valg og handlinger, er der et behov for, at studiet af politiske værdier og værdiantagelser integreres i al politisk videnskab.

Antagelsen er, at værdifrihed teoretisk set er muligt, hvis der er enighed om de basale værdier og principper (Brecht, 1959: 6). Men for så vidt at dette sjældent er tilfældet, samt fordi en "almindelig accept" af værdier ikke er tilstrækkelig (Rasmussen, 1971: 41), er der behov for en videnskabelig diskussion af det politiske samfunds værdiantagelser. Vi kan forstå dette således, at der ikke alene er tale om en politisk-filosofisk opgave, men også om en opgave for den empiriske politologi, idet antagelsen er, at spørgsmålet om de empiriske studiers relevans afhænger af en sådan vurdering. Hvis det antages, at den værdikritiske politologi institutionelt set bedst opretholdes inden for et liberalt og demokratisk samfund, der accepterer kritik og diskussion af mulige langsigtede eller utilsigtede konsekvenser af politiske valg og handlinger, kan de

demokratiske værdier og institutioner betragtes som en eksternalistisk videnskabsteoretisk præmis for god og relevant samfundsvidenskabelig forskning.

### *Politisk neutralitet og politisk relevans*

Hvis vi accepterer, at den samfundsvidenskabelige forskning forudsætter såvel epistemiske som politiske (demokratiske) værdier, kan vi slutte, at en værdifri samfundsvidenskabelig empirisk forskning dels i praksis er uopnåelig, idet empirisk forskning er betinget af værdipolitiske spørgsmål, dels uønskelig, idet relevante værdipolitiske spørgsmål udelades fra det politologiske forskningsdesign. Men kan den værdikritiske politologi forene en videnskabelig værdirelativisme med en kritisk analyse af værdipolitiske antagelser? Kan forskeren på en gang være værdirelativ *og* værdikritisk? En begrundelse er, at argumentet for den *værdikritiske* politologi ifølge Rasmussen ikke ændrer ved, at videnskabelig værdirelativisme bør betragtes som et *metodisk* "uigendriveligt standpunkt" for den politologiske og samfundsvidenskabelige forskning (Rasmussen, 1989: 458). Dette synspunkt, der i litteraturen er meget omdiskuteret, kan vi forstå således, at selvom vi anerkender spændingsfeltet imellem *er*-domme og *bør*-domme, har det kun en analytisk implikation, da det ikke betyder, at vi bør acceptere, at distinktionen mellem *er*-domme og *bør*-domme fører til et kollaps af de videnskabelige og politisk neutrale metodiske normer. Som omtalt tidligere kan vi sondre imellem *metodisk* værdineutralitet og værdipolitisk *relevans*. På den måde kan vi opretholde en forskning, der metodisk set er *værdineutral*, men samtidig indebærer fortolkninger af, hvordan demokratiet og dermed også hvordan politiske aktører bør handle eller ikke handle. På trods af at studiet af empiriske spørgsmål afhænger af epistemiske værdier og politiske værdier, betyder det altså ikke, at selve det empiriske studium af et konkret *er*-fænomen ikke bør eller kan studeres ud fra en værdirelativ metode, dvs. en politisk neutral metode. Det er kun spørgsmålet om forskningens politiske og moralske relevans, der er institutionelt forbundet med et demokratisk samfund.

Men hvis vi erklærer os enig i denne slutning, er spørgsmålet, hvad det betyder for ambitionen om at sondre imellem politisk videnskab og politiske værdier, som jeg indledningsvis nævnte var den overordnede ambition for den videnskabelige værdirelativisme. Hvordan kan forskning være politisk værdirelativ, hvis den indebærer implikationer for, hvad der er relevant i en undersøgelsessammenhæng, og derved faktisk eller potentielt set fremsætter politisk kontroversielle konklusioner? Hvis ambitionen er at adskille politisk videnskab fra politik, kan det undre, at store dele af diskussionen om den videnskabelige værdirelativisme fokuserer på spørgsmålet om adskillelsen af værdiudsagn fra empiriske udsagn. Sammenblandingen af forholdet mellem politisk videnskab

versus politik med normative udsagn versus empiriske udsagn forekommer i bedste fald at være misvisende. Argumentet for en værdifri politologi synes at bygge på en sådan misforståelse, idet den implicitte antagelse er, at politiske værdiudsagn potentielt kan erodere den politiske videnskabs legitimitet og autonomi.

Men for at den politiske videnskabs autonomi kan blive truet af politiske værdier, vil det forudsætte, at politiske værdier er identiske med politik. Dette er kun tilfældet, hvis vi accepterer Rasmussens ideologiske forståelse af politik, politiske værdier samt politisk videnskab. Som jeg har vist, er det imidlertid tvivlsomt, hvorvidt vi bør acceptere, at politik og politiske værdier er ”stivnet” i en række ideologiske positioner. Det betyder som nævnt ikke, at vi skal være blinde over for, at politik kan være betinget af fx demokratiske institutioner og demokratiske værdier – og dermed en bredere *værdipolitisk kontekst*. Omvendt giver det ikke anledning til at antage, at det ikke er muligt analytisk at sondre mellem politik på den ene side og demokratiske og politiske værdier på den anden side. Det bør derfor være muligt at diskutere og undersøge normative og værdipolitiske kontroversielle konklusioner uden at gå på kompromis med den politisk-neutrale metode. Det er altså ikke værdierne i sig selv, der belaster den politiske videnskab – som jeg har diskuteret, er det endog ikke muligt at identificere relevante og interessante forskningsobjekter, hvis vi ikke anerkender forskningens værdipolitiske grundlag. Det er derimod snarere den ukritiske og ideologiske tilgang til den værdipolitiske kontekst, der kan belaste den politiske videnskab.

Afslutningsvis kan det derfor konkluderes, at argumentet for en *værdikritisk politologi* kan forstås som et argument for, at den politiske og samfundsvidenskabelige forsker bør arbejde ud fra følgende tre normer: (1) eksplicitere egne og det empiriske materiales værdiantagelser; (2) forholde sig kritisk til den værdipolitiske kontekst, der er relevant for det konkrete empiriske studium; samt (3) studere empiriske forhold ud fra en *metodisk* politisk neutralitet.

## Noter

1. Tak til to anonyme reviewers for konstruktive kommentarer.
2. Artiklen forholder sig kun til, hvorvidt den videnskabelige værdirelativisme opfatter politiske værdier som moralsk forsvarlige, og ikke hvorvidt videnskabelig værdirelativisme også implicerer en mere generel relativisme angående andre værdier, herunder fx ideen om, hvorvidt værdier overhovedet skal kunne forsvares. I nærværende artikel anvender jeg ”normative værdier” og ”politiske værdier” som synonyme, idet jeg kun beskæftiger mig med de politiske værdier, der identificerer ideer om det gode politiske samfund.

3. Artiklens diskussion af videnskabelig værdirelativisme skal udelukkende forstås som et spørgsmål om, hvad det videnskabsteoretiske grundlag er for den samfundsvidenskabelige, herunder den politologiske, forskning, der forholder sig til *politiske* spørgsmål. Hvorvidt diskussionen kan appliceres på andre forskningsobjekter eller videnskabsdiscipliner diskuteres ikke.
4. En del af uklarheden kan tilskrives, at der i litteraturen ikke sondres i tilstrækkelig grad imellem på den ene side Rasmussens *læsning* af den videnskabelige værdirelativisme, som den er formuleret af Weber, Brecht og Myrdal (Rasmussen 1971), og på den anden side Rasmussens egen *formulering* af den videnskabelige værdirelativisme.
5. Påstanden om, at politiske værdier kan være gyldige, er kontroversiel, og er af flere blevet kritiseret og problematiseret (se fx Foucault, 1980: 132). At politiske værdier kan være gyldige, indebærer, at ideer om det gode politiske samfund kan være sande eller falske. Men idet Rasmussen ikke forudsætter et non-kognitivistisk synspunkt, der afviser eksistensen af udsagn med et moralsk indhold (Rasmussen, 1989: 457), vil jeg acceptere præmissen, at politiske værdier kan være gyldige. Ifølge Rasmussen er videnskabelig værdirelativisme ikke en "absolut værdirelativisme", der forudsætter påstanden om, at der ikke findes objektive værdier (Rasmussen, 1971: 36).
6. Det er muligt at forestille sig, at totalitære systemer giver fx naturvidenskaben frit spil, samtidig med at folk nægtes politiske og demokratiske rettigheder, såsom stemmeret. Sammenhængen mellem demokrati og videnskab skal derfor forstås snævert som en værdimæssig og institutionel sammenhæng mellem demokrati og den samfundsvidenskabelige forskning, der forholder sig til samfundets, demokratiets og det politiske systems normative virke. Ideen er ikke, at videnskaben specielt skal understøtte demokratiet frem for at søge videnskabelig sandhed. I stedet er pointen, at bestemte typer værdipolitiske spørgsmål og analyser (som fx kritiske analyser af regeringens politik) kun er mulige inden for et åbent og liberalt demokrati, der tillader eksistensen af en værdikritisk politisk videnskab.
7. Brecht tilføjer, at det er den politiske videnskabs paradoks og "tragedie" (Brecht, 1959: 8), at den politiske videnskab ikke var i stand til at bekæmpe det 20. århundredes store ideologier som fascisme, nazisme og kommunisme. Hvis værdikritik ikke inkorporeres i det videnskabsteoretiske ideal, er risikoen ifølge Brecht, at de totalitære ideer ikke bliver bekæmpet.

## Litteratur

- Barber, Benjamin R. (2006). "The Politics of Political Science: 'Value-free' Theory and the Wolin-Strauss Dust-Up of 1963", *American Political Science Review*, 100 årg., nr. 4, pp. 539-545.



- Brecht, Arnold (1959). *Political Theory – the Foundations of Twentieth-Century Political Thought*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Christensen, Erik (2005). "Den videnskabelige værdirelativisme i praksis – som led i studenteroprøret på IFSK", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 333-340.
- Faye, Jan (2010). "Hvordan adskilles astronomi fra astrologi?", pp. 149-172 i Claus Emmeche og Jan Faye (red.). *Hvad er forskning? Normer, videnskab og samfund*, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Foucault, Michel (1980). *Power/Knowledge – selected interviews & other writings 1972-1977*, New York: Pantheon Books.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (2005). "Erik Rasmussens værdirelativisme: indhold og gyldighed", *Politica*, 37. årg., nr. 3, pp. 274-286.
- Loftager, Jørn (1989). "Saglig politisk argumentation? Kritiske bemærkninger til den videnskabelige værdirelativisme i politologien", pp. 95-117 i Steen Brock og Poul Pedersen (red.). *Dømmekraft: Objektivitet, subjektivitet og videnskab*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Midtgaard, Søren Flinch (2007). "Anvendt etik", *Politica*, 39. årg., nr. 4, pp. 365-367.
- Myrdal, Gunnar (1969). *Objectivity in Social Research – The 1967 Wimmer Lecture*, New York: Pantheon Books.
- Popper, Karl (1957). *The Poverty of Historicism*. Berkshire: Routledge
- Putnam, Hilary (2002). *The Collapse of the Fact/Value Dichotomy and other Essays*, Harvard University Press.
- Rasmussen, Erik (1971). *Komparativ politik*, bind 1, København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1973). "Ideologi og videnskab", pp. 3-11 i Erik Rasmussen, Stig Jørgensen og K.E. Løgstrup (red.). *Ideologi og videnskab*, Aarhus: Det lærde Selskabs publikationsserie, hæfte 3.
- Rasmussen, Erik (1989). "Hvad betyder 'værdirelativisme'? Kommentarer til et non-kognitivistisk debatindlæg", *Politica*, 21. årg., nr. 4, pp. 456-462.
- Sørensen, Curt (2005). "Videnskab eller ideologi? – et forsvar for den videnskabelige værdirelativisme, pluralismen og den videnskabelige autonomi", *Politica*, 37. årg., nr. 4, pp. 303-319.
- Weber, Max (1973). *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen: J.C.B. Mohr.

# Anmeldelser

Michael Böss (red.), *The Nation-State in Transformation: Economic Globalisation, Institutional Mediation and Political Values*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2010, 404 s., kr. 398.

Antologien *The Nation-State in Transformation* stiller skarpt på nationalstaten i en globaliseret verden. Fokus rettes mod de udfordringer, små stater i en internationaliseret økonomi står over for, og hvordan nationale institutioner medierer det eksterne økonomiske pres. Bogen skriver sig ind i og bidrager til en litteratur, der på den ene side anerkender, at økonomisk globalisering medfører en række udfordringer for staten og et deraf følgende behov for tilpasning, men på den anden side afviser, at dette nødvendigvis vil resultere i en omfattende homogenisering på tværs af lande eller endda nationalstatens afvikling. *The Nation-State in Transformation* har ikke nogen fælles teoretisk ramme, men de fleste bidrag inkluderer og kombinerer elementer fra Katzensteins teori om små stater, institutionalisme og/eller *varieties of capitalism*-tilgangen. De mest fremtrædende teoretiske tilgange i bogen peger således alle på muligheden for differentieret globalisering og går imod idéen om, at der kun er én vej til udvikling.

Danmark og Irland udgør bogens primære empiriske omdrejningspunkt. Begge lande er små åbne økonomier, som på hver deres måde er blevet fremhævet som succeshistorier. I Irlands tilfælde har det primært været den spektakulære økonomiske vækst siden 1990'erne, som har påkaldt sig opmærksomhed. En udvikling, der løftede Irland fra en position blandt Europas fattigste til et af EU's mest velstående lande. For Danmarks vedkommende er det et højt velstandsniveau og en konkurrencedygtig økonomi kombineret med et af verdens højeste skattetryk og en generøs velfærdsstat. Danmark og Irland repræsenterer således to succesfulde små stater – i hvert fald indtil den internationale finanskrisen ramte landene i 2008 – med hver deres udgangspunkt, institutioner og strategier.

Bogen består af fire dele og indeholder i alt 16 bidrag samt et indledende og afsluttende kapitel skrevet af redaktør Michael Böss.<sup>1</sup> Første del behandler de historiske rødder for udviklingen i henholdsvis Irland og Danmark. Mens Brian Girvins kapitel er af mere beskrivende karakter og fokuserer snævert på den irske case, så har John L. Campbell og John A. Hall et bredere og mere ambitiøst sigte. Forfatterne udvikler en generel tese om, at størrelsen og den kulturelle sammensætning af nationalstaten påvirker sandsynligheden for succes. Forventningen er, at små og kulturelt homogene lande ofte vil klare sig

godt, idet fælles nationale bånd fremmer kapaciteten til at kunne håndtere udfordringerne ved at være en lille åben økonomi. Støtte for denne hypotese findes i en analyse af 30 OECD-lande, der fastslår, at gruppen af små og kulturelt homogene lande har det højeste gennemsnitlige udviklingsniveau målt ved Human Development Index (HDI). Denne analyse suppleres efterfølgende med en detaljeret undersøgelse af den danske case, hvor Campbell og Hall finder yderligere støtte for deres hypotese.

Det samlende element for bogens anden del er et opgør med den økonomiske determinisme, som i særdeleshed kan findes i den tidlige debat om globalisering. Således fremfører eksempelvis David Marsh en kritik af den overdrevne brug af begrebet globalisering, især når det anvendes som standardforklaring på megen nutidig økonomisk politik. Marsh efterlyser en mere præcis begrebsanvendelse, idet "globalisering" ikke i sig selv påvirker politiske outcomes. Derimod medieres de økonomiske processer, vi typisk forbinder med globalisering, af en række politiske og økonomiske faktorer, som bør tildeles en fremtrædende placering i vores forklaringer. Marsh medgiver dog ligeledes, at selve diskurserne om globalisering via deres indflydelse på politiske beslutningstagere kan have en selvstændig effekt.

I bogens tredje del vendes blikket mod forholdet mellem stat og marked samt de governance-spørgsmål, den økonomiske udvikling i henholdsvis Irland og Danmark rejser. Her vil jeg fremhæve Georg Sørensens bidrag, der indeholder bogens mest systematiske sammenligning af Danmark og Irland. Sørensen understreger tre pointer: 1) For at kunne forklare udviklingsprocesserne i Danmark og Irland, er det nødvendigt at inkludere både eksterne og interne faktorer. 2) Det er ufrugtbart at tale om, at staten "taber", mens markeds kræfterne "vinder" som følge af globaliseringen, idet globaliseringen former stater og stater former globaliseringen. 3) Sidst, men ikke mindst, foretages en vurdering af, hvilket af de to lande der virker til at være bedre forberedt på at kunne håndtere de aktuelle udfordringer, de hver især står over for. Her ser Sørensen Danmark som bedre rustet end Irland både af politiske og økonomiske årsager. Det er således første gang, at den irske succesmodel står over for så stor en udfordring, mens den danske model i tidens løb har vist sig at kunne håndtere adskillige kriser. Derudover understreges blandt andet Irlands store afhængighed af udenlandsk kapital, og at den irske velfærdsstat virker mindre gearet til at kunne håndtere en recession. Denne mere dystre vurdering af Irlands udsigter genfindes og uddybes i de øvrige bidrag, der blandt andet ridser grænserne op for den tidligere så succesrige irske model. Således tegner eksempelvis Seán Ó Riain et billede af en irsk stat, som udvikler en institutionel afhængighed af vækst igennem skattesystemet. I bestræbelserne på at kunne dække sine udgif-

ter er staten med til at skabe den finans- og boligboble, der springer i 2008 og kaster den irske økonomi ud i en dyb krise.

Den nuancerede fremstilling af Irland op til krisen er uden tvivl en af bogens stærke sider, men samtidig savner undertegnende en tilsvarende grundighed i forhold til den danske case. Selv om konsekvenserne af krisen har været langt mindre opsigtsvækkende i Danmark, så kan der også her findes tydelige tegn på ridser i lakken. Michael Böss henviser selv i det første kapitel til, at den danske økonomi allerede i årene op til krisen har været ramt af lav produktivitet og vækst i et komparativt perspektiv. Derudover indledes bogen med at fremhæve Danmarks placering i 2007 på en fornem tredje plads i World Economic Forums rangordning af verdens økonomier ud fra deres konkurrencedygtighed. En position Danmark ikke har kunnet fastholde sidenhen, hvor det i skrivende stund kun rækker til en placering som nummer ni. Men hvorfor er Danmark både op til og under krisen saktet agterud på en række centrale økonomiske parametre? Er Danmark hårdere ramt af eksterne faktorer end andre OECD-lande og i givet fald hvilke? Eller er det snarere interne faktorer, der er ansvarlige for udviklingen, og skyldes det i så fald afvigelser fra den danske model eller svagheder ved denne? Her bliver *The Nation-State in Transformation* et mere systematisk svar skyldig.

Bogens fjerde og sidste del undersøger spørgsmålet, i hvilket omfang konkurrencedygtighed og økonomisk udvikling kan opnås, uden at det går ud over den sociale sammenhængskraft og stabilitet samt centrale demokratiske værdier. Denne del af antologien spænder meget bredt, og fokus vil derfor være på enkelte centrale pointer. Lars Bo Kaspersen og Linda Thorsager ser i Danmark en tendens i retning af mere direkte statslig intervention på bekostning af forudgående konsultationer og forhandlinger med berørte samfundsgrupper. Dette fænomen betegnes som "autoritær liberalisme", der står i modsætning til den liberale korporatisme, som har kendetegnet den danske model og været en central kilde til modellens styrke. Bjørn Hvinden påpeger, at mens de nordiske lande har været førende, for så vidt angår kvinders beskæftigelsesfrekvens, så halter de bagefter, når det kommer til integrationen af indvandrere og handicappede på arbejdsmarkedet. Dette leder Hvinden til spørgsmålet, om globaliseringen forstærker et trade-off mellem på den ene side en målsætning om at sikre en høj grad af konkurrencedygtighed og på den anden side idealer om lighed og inklusion. I forlængelse heraf identificerer Chris McInerney en række svagheder ved den irske sociale partnerskabsmodel, når denne ikke blot ses som et forum for de få udvalgte med et snævert fokus på økonomisk vækst. Vurderes modellen i lyset af idealer om social inklusion og deliberativt demokrati, så kommer den ifølge McInerney til kort.

*The Nation-State in Transformation* tager fat i et uden tvivl relevant og aktuelt emne, der angribes ud fra en bred vifte af forskellige perspektiver og vinkler, idet hvert bidrag har sit eget formål og fokus. Bogens imponerende bredde er dog ikke uden omkostninger. Fraværet af en overordnet teoretisk eller analytisk ramme medfører, at det til tider kan være svært at se sammenhængen mellem forskellige bidrag, og hvordan et givet kapitel bidrager til antologien som helhed. En større grad af integration af de enkelte bidrag, ville kunne have givet bogen en mere klar defineret profil samt mulighed for bedre at udnytte det komparative potentiale.

## Note

1. Det er værd at bemærke, at mens arbejdet på bogen påbegyndtes, inden både Irland og Danmark blev ramt af den verdensomspændende finansielle og økonomiske krise, så har det været muligt for bidragsyderne at tilpasse de forskellige kapitler i lyset af begivenhederne.

Florian Langbehn  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Jørgen Møller og Svend-Erik Skaaning, *Demokrati og demokratisering: En introduktion*. København: Hans Reitzels Forlag, 2010, 304 s., kr. 325.

Det är mig ett stort nöje att få anmäla denna nya lärobok av två statsvetare vid Aarhus universitet. Møller och Skaaning har skrivit en väl sammanhållen och grundlig bok om ett av vår tids mest omdiskuterade begrepp – demokrati – och dess institutionella framväxt i världen. Boken är indelad i tre sektioner. Den första behandlar själva begreppet demokrati, dess omtvistade innebörd och historiska utveckling. Även om den internationella diskursen dominerar återfinns här även ett särskilt kapitel om den danska demokratidebatten under efterkrigstiden. Författarna ger även ett eget bidrag till denna debatt genom att argumentera för att även rättsstaten bör ingå i ett fullt utvecklat demokratibegrepp av idag. Bokens andra del tar sig så an fenomenet demokratisering, dvs. hur demokratiska institutioner vuxit fram i världens länder över tid. Även om fokus lagts på utvecklingen under de senaste decennierna finns här rikliga utblickar mot tidigare historia. Den tredje delen handlar sedan om de senaste decenniernas försök att inom samhällsvetenskaperna förklara varför och under vilka omständigheter demokrati uppstår. Författarna utgår här ifrån en

indelning i tre dominerande skolbildningar inom sociologi och statsvetenskap: moderniseringsteori i Seymour Martin Lipsets efterföljd, historisk-komparativ klasskampsteori à la Barrington Moore med flera, samt den skolbildning som växte fram under 1980-talet och främst kommit att förknippas med Guillermo O'Donnell och Philippe Schmitter, så kallad "transitologi". Efter ett separat kapitel om internationella påverkansfaktorer söker författarna så att sy ihop trådarna från dessa olika förklaringsperspektiv i en mer djupgående analys av vad som orsakat variationerna i demokratisering i de postkommunistiska länderna efter murens fall. En "efterskrift" om demokratins konsekvenser avslutar boken.

Detta är en i många avseenden mycket välskriven bok. Møller och Skaaning skriver klart och redigt, även om tillsynes komplicerade teorier eller komplexa begreppsliga spörsmål. Boken har vidare en logisk disposition, där senare delar på ett naturligt sätt följer av de tidigare. Møller och Skaaning är också mycket belästa. Med några få undantag, som jag skall återkomma till, behärskar de i allt väsentligt den idag helt enorma litteraturen på området, och i sina kloka val nedslag gör de i regel de mest väsentliga bidragen rättvisa. Något som också särskilt förtjänar att framhållas är att boken genomsyras av historicitet och historisk kontextkännedom, inte då bara ifråga om demokratibegreppets idéhistoria utan kanske i ännu högre utsträckning beträffande demokratins framväxt i Västeuropa sedan medeltiden. Slutligen är värt att understryka att Møller och Skaaning själva i högsta grad är aktiva aktörer på den akademiska scen de skildrar. I flera av kapitlen lyfts nya forskningsresultat fram som författarna själva producerat. Om just detta kan man i och för sig i en lärobok ha delade meningar. Man skulle till exempel kunna tänka sig en viss risk för självhävdelse, där författarnas egna bidrag ges överdriva proportioner och tilläts skymma andra, ganska minst lika betydelsefulla insatser. På detta sätt fungerar emellertid inte Møller och Skaanings hänvisningar till sina egna forskningsfynd. Dessa sätts i stället finkänsligt in i sin kontext, och i allt väsentligt tycker jag författarna lyckas undvika att dra för stora växlar på dem.

Det finns således mycket som tilltalar i denna bok, och jag kan definitivt rekommendera den som kurslitteratur i statsvetenskap, om än på lite högre nivåer. Men därmed inte sagt att boken är helt invändningsfri. Jag skulle framför allt vilja anföra tre exempel på områden där jag tycker att Møller och Skaaning missat ett centralt tema i demokratiseringslitteraturen. Ett första område som jag nu tycker blir alltför styvmoderligt behandlat är den redan stora och snabbt växande litteraturen om auktoritära stater. Här är jag möjligen en smula partisk, eftersom jag själv varit aktiv i detta fält,<sup>1</sup> men jag tror inte jag är helt ensam om att reagera när författarna slår fast att "der er stort set ingen

systematisk forsøg på at udpensle variationerne mellem forskellige former for regimer inden for den autokratiske 'restgruppe'" (p. 23). Jag skulle tvärtom hävda att det numer finns åtskilliga och ganska inflytelserika sådana försök, exempelvis av Barbara Geddes, Bruce Bueno de Mesquita med flera, Gandhi och Przeworski samt av Beatrice Magaloni.<sup>2</sup> Dessa bidrag – som Møller och Skaaning alltså helt utelämnar i sin bok – behandlar inte bara hur auktoritära stater skiljer sig från varandra i institutionell sammansättning, utan även på vilket sätt detta påverkar deras benägenhet att demokratiseras. De hade med andra ord förtjänat en plats i boken.

Kanske än mer anmärkningsvärd är Møller och Skaanings utelämnande av det senaste årtiondets troligen mest inflytelserika bidrag till litteraturen om demokratisering, nämligen Daron Acemoglu och James Robinsons bok *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Cambridge University Press, 2006). Charles Boix's teoretiskt sett minst lika betydande, om än kanske inte fullt så uppmärksammade bok på området, *Democracy and Redistribution* (Cambridge University Press, 2006), förbigås också helt med tystnad. Dessa två böcker representerar ett helt nytt sätt att teoretisera om demokrati, vad man skulle kunna kalla det ekonomiska angreppssättet, där spelteoretiska modeller möjliggör härledningar av empiriska förväntningar på basis av rationalistiska antaganden. Möjligen avspeglar dessa utelämnanden inte okunskap från författarnas sida utan ett medvetet ställningstagande mot just den sortens teoretiserande, men detta hade i så fall förtjänat att explicitgöras. Vad det ekonomiska angreppssättet nämligen i mina ögon framför allt bidrar med är att integrera de tidigare så diversifierade skolbildningarna på området. Moderniseringsskolans strukturalistiska ansats kombineras alltså här med transitologins fokus på de politiska eliternas kalkyler och handlande. Samtidigt vävs klassanalysens fokus på kollektiva resurser och de breda massornas strävan efter demokratisering in i en och samma teoretiska modell. Denna teoriska syntes borde tilltala Møller och Skaanings integrerande ambition. Den skulle dessutom ha gjort deras bok mer fullständig. De rent ekonomiska förklaringsfaktorerna – vid sidan av moderniseringsskolan – ges nu överhuvud taget en alltför obetydlig roll. Således innehåller boken i stort sett ingenting om ekonomiska kriser som en av de senaste årtiondenas kanske viktigaste orsaker till demokratisering. På samma sätt lyser handelsrelationer och ekonomisk globalisering med sin frånvaro i kapitlet om demokratiseringens internationella dimensioner.

Ett tredje och sista område som jag tycker att Møller och Skaaning hade förtjänat att ge en större plats i sin bok är den rent normativa sidan av saken, nämligen en utförligare behandling av den fråga som en gång gjordes till titel för Alf Ross' inflytelserika bok: Varför demokrati? Vad finns det för skäl för

eller emot att ansluta sig till demokratin som politisk styrelseform? Författarna berör detta spörsmål helt i förbifarten i bokens inledning, för att återkomma till det i efterskriften. Men perspektivet är här i allt väsentligt empiriskt, närmare bestämt vad vi vet om demokratin konsekvenser för internationell säkerhet och ekonomisk utveckling. Här har jag dels en rent empirisk invändning, då jag tycker att författarna drar lite väl optimistiska slutsatser av den rådande litteraturen på området. Den så kallade "demokratiska freden" är förvisso ett imponerande robust samband, men nyare fynd har under senare år börjat ifrågasätta om det verkligen är demokratin som givit upphov till detta samband.<sup>3</sup> Vidare har varken ekonomer eller statsvetare, trots idoga försök och intensivt testande, lyckats belägga en systematiskt positiv effekt av demokrati på ekonomisk utveckling. Detta visar sig Møller och Skaaning på ett stadium medvetna om (p. 291), vilket dock inte hindrar dem att senare sluta sig till att det är "oplagat, at de liberale deokratier er i stand til at sikre såvel retssikkerhed (faktisk per definition) som vækst og velfærd" (p. 291). Vi vill ju i dessa dagar alla vara demokrater, men jag tycker ändå att det förtjänar att påpekas att de grunder på vilka vi borde vara demokrater inte alltid är så solida som vi i förstone kan tro. Ett mer utförligt och nyanserat resonemang om detta tycker jag Møller och Skaaning skulle kunnat kosta på sig.

Dessa kritiska reflektioner till trots är de danska kollegerna bara att gratulera för att nu ha fått tillgång till en så förstklassig lärobok om demokrati och demokratisering på det egna språket.

## Noter

1. Jag tänker då dels på en artikel jag publicerat i tillsammans med Axel Hadenius ("Pathways from Authoritarianism", *Journal of Democracy*, 18. årg., nr. 1, pp. 143-156, 2007), dels på ett kapitel ägnat detta tema i en ny bok jag skrivit om demokratisering (*Determinants of Democratization: Regime Change in the World, 1972-2005*. Cambridge University Press, 2010) .
2. Geddes, Barbara (1999). "What Do We Know about Democratization after Twenty Years?" *Annual Review of Political Science* 2, pp. 115-144; Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph Siverson, and James Morrow (2003). *The Logic of Political Survival*, Cambridge: The MIT Press; Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski (2007). "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", *Comparative Political Studies*, 40. årg., nr. 11, pp. 1279-1301; Magaloni, Beatrice (2008). "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule", *Comparative Political Studies*, 41. årg., nr. 4-5, pp. 715-741.
3. Jag tänker då på den kritik som brukar gå under benämningen "den kapitalistiska freden"; se Gartzke, Erik (2007). "The Capitalist Peace", *American Journal of Poli-*



*tical Science*, 51. årg., nr. 1, pp. 166-191; McDonald, Patrick (2009). *The Invisible Hand of Peace*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jan Teorell  
Lunds Universitet

Bogen modtog i 2011 Sven Henningsen prisen [red.]

Jens Peter Frølund Thomsen, *Politologi. En introduktion*. København: Hans Reitzels Forlag, 2010, 255 s., kr. 275.

Hvor Thomsens tidligere introduktionsbøger var struktureret med teorihistoriske briller på, er nærværende bog primært struktureret ud fra politologiens empiriske kerneområder. Formålet med bogen er "at finde hoveddøren til faget", herunder at identificere, hvilke brudflader der adskiller politologien fra beslægtede samfundsvidenskabelige fag som sociologi og økonomi. Målgruppen er studerende på videregående- og evt. gymnasiale uddannelser samt læsere med interesse for politik i almindelighed. Bøger som disse er også ammunition i kampen for at skabe respekt om politologien. Som fremhævet af forfatteren, skal politologi således ikke findes på samme (lave) niveau som "avanceret journalistik" eller "de efterhånden så populære kommentatorer" (p. 9-10). Nej, politologi er noget helt særligt, en videnskab. Denne anmelder ærgres dog til stadighed over, hvor kedeligt politologi – i al sin næsten-videnskabelighed – kommer til at lyde. Jeg kan godt se den pædagogiske pointe i igen-igen at anvende Eastons systemteori og definition af politik og at tage en tur ned ad mindernes allé med et kapitel om "Faser i politologiens udvikling", men det er altså ikke den mest direkte vej til at lade læseren mærke, hvor spændende politik faktisk er at studere. Jeg spørger mig selv: Er det muligt at opkvalificere forståelsen af politik fra mainstreamjournalistikkens trivialiteter uden at gøre politik tørt?

Efter de indledende diskussioner af definitioner af politik og mere generelle betragtninger om politologiens emneområde, diskuteres en række politologiske kerneområder: den parlamentariske styringskæde, politisk sociologi, politiske partier, magt, institutioner, politisk kultur, demokrati, staten, velfærdsstaten, valgforskning, international politik og politologisk metode. Vi kommer vidt omkring på meget kort plads. Eksempelvis diskuteres EU på godt ti sider, mens velfærdsstaten tildeles seksten sider. Taget i betragtning hvor få sider Thomsen har til rådighed til at dække et så omfattende emne som politologien som

sådan, fremstår det i øvrigt som en finurlig prioritering, at der dedikeres hele tre sider til de nordiske magtudredninger (p. 65-67). Tre sider kan lyde af lidt. Det er det ikke, når der til sammenligning bruges fem sider på "De politiske partier" (p. 60-64) og tre på diskursteori (p. 157-160).

Gennem læsningen af bogen, har jeg løbende spurgt mig selv: Hvad kan man bruge så korte diskussioner af så omfattende forskningsemner til? Det mest oplagte svar er vel til introduktionsforløb, som fx politologisk introduktionskursus. Umiddelbart vil jeg dog mene, at teksterne simpelthen er for korte, og at der kan findes mere fyldestgørende introduktionstekster på både engelsk og dansk til de forskellige emner. Hvem kan så bruge så korte diskussioner? I hvilke pædagogiske sammenhænge er en 43 sider lang introduktion til international politik anvendelig? Hvornår vil man vælge en 21 sider lang diskussion af "Metoder og forklaringer" i et pensum? Det må vel være i sammenhænge, hvor man har kort tid til at sætte sig ind i et emne. Måske denne bog er mest anvendelig for føromtalte så udskældte journalister, der desværre ofte tilbyder ganske korte introducerende forløb til politik?

Hvad kunne man i stedet have gjort? Man kunne fokusere på at fortælle en mere samlet historie. Når der kun er 256 sider at gøre godt med, og emnet er så respektindgydende bredt som politologi som sådan, må der lægges en klar vinkel, der på indlevende vis besvarer spørgsmålet: Hvorfor er politologien så vigtig? Denne fortælling kunne evt. suppleres med gennemgang af cases fra virkelighedens politiske kampe, der viser, hvad det politologiske teorikompleks kan bruges til. Bevares, nærværende tekst er da krydret med eksempler, men der mangler en mere systematisk påvisning af politologiens empiriske relevans, der kan sætte gang i safterne hos studerende og andre politisk interesserede læsere.

I forlængelse af at jeg har svært ved at se, hvem der vil have gavn af en så relativt kort gennemgang af politologi, savner jeg flere originale betragtninger, noget nyt jeg ikke kan finde andetsteds. Hvis man kaster sig over et så omfattende emne som en introduktion til politologien og ønsker at gøre det inden for rammerne af en standard boglængde, kræver det et mere sammenhængende argument, en frisk tilgang, hvor bidraget består i at kaste nyt lys på det uhyre teorikompleks, vi samler under mærkatet politologi. Det er således min opfattelse, at Thomsen sætter sig mellem to stole: Bogen er ikke en traditionel introduktion til politik – som fx Hague og Harrops *Comparative Government and Politics* (Palgrave, Macmillan) – dertil er den for bredt skåret til at nå bare nogenlunde i dybden med et emne, og den bidrager heller ikke med noget egentligt nyt. Diskussionerne er enten for korte til at være overbliksskabende, eller også er de allerede set i andre bøger, herunder de førnævnte Thomsen selv

har skrevet, som i parentes bemærket er anbefalelsesværdige, fordi de når betydeligt dybere end nærværende bog.

Frem for at skrive endnu en introducerende tekst om politologien, kunne man være gået mere ambitiøst til værks. Man kunne have fundet inspiration i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftagers digre introduktionsbog, *Klassisk og moderne politisk teori*, som præsenterer en samlet og tidssvarende behandling af relevant politisk teori, endda generelt skrevet på relativt letforståeligt dansk. Der er allerede skrevet et hav af introduktionstekster – eksempelvis at finde i *Annual Review of Political Science* og til tider i *Politica* – men der findes til gengæld nærmest ingen introduktionstekster eller samlede værker redigeret og skrevet ud fra dansk politologis præmisser. Et sådant værk ville være kærkomment, både for at gøre en eller anden form for status på de sidste godt 50 års arbejde, men også fordi det muligvis – i lighed med Kaspersen og Loftagers værk – kunne øge politologiens gennemslagskraft i den generelle offentlighed og blandt studerende. Jeg forstår udmærket tilbageholdenheden med at redigere et værk på over tusind sider – halvdelen kunne nok også gøre det – men omvendt synes Jens Peter Frølund Thomsen at være den rette mand til jobbet. Lad der hermed lyde en opfordring: Ikke flere introduktionsbøger – lad os få det danske mammutværk om politologi, som vi fortjener!

Martin B. Carstensen  
Institut for Statskundskab  
Aalborg Universitet

Sigge Winther Nielsen og Thomas Høgenhaven (red.), *Politisk psykologi – fordi politik er personligt*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2010, 476 s., kr. 448.

Politisk psykologi er en interdisciplinær forskningsgren, der befinder sig i grænsefladen mellem psykologi og politologi. På det overordnede plan handler politisk psykologi om at anvende indsigter fra psykologien i studiet af politik.<sup>1</sup> Forskningsgrenen er veletableret i international sammenhæng. Efter et tilløb står disciplinen i disse år også foran sit gennembrud i dansk sammenhæng. Med denne antologi ønsker redaktørerne Sigge Winther Nielsen og Thomas Høgenhaven at give det danske publikum en introduktion til politisk psykologi. Det er langtfra nogen nem opgave, da forskningsgrenen er kendetegnet ved stor mangfoldighed. For at kunne identificere disciplinen er det derfor nødvendigt at følge forskningsgrenens udvikling over tid og at have blik for disciplinens rigdom af approaches og emnefelter. Winther Nielsen og Høgen-

haven byder ind på begge disse punkter. Antologien består af et genoptryk af i alt 14 engelsksprogede originaltekster, en engelsksproget introduktion ved Brent A. Strathman samt en dansksproget introduktion og afslutning skrevet af redaktørerne.

I den dansksprogede introduktion leverer Winther Nielsen og Høgenhaven en overordnet indkredsning af indholdet i disciplinen politisk psykologi med fokus på, hvordan disciplinen kan ses som et modstykke til rational choice-teorien. Redaktørerne fremlægger, at deres bærende tanke med antologien er, at "vi er tvunget til at søge forklaringer andre steder og revurdere samfundets forventninger til rationalitet – og at politisk psykologi er en af de veje, vi kan følge, hvis vi vil nå en mere præcis forståelse af, hvordan mennesker agerer i verden" (p. 13). Endvidere præsenterer Winther Nielsen og Høgenhaven faserne i disciplinens historie, forskningsgrenens status i dansk sammenhæng og redegør for udvælgelsen af de 14 originaltekster, der fordeler sig inden for fire blokke.

I den første blok om "kognition og bearbejdning af information" er omdrejningspunktet for de fire bidrag den forholdsvis direkte udfordring af rational choice-teoriens antagelser og fremhævnningen af individets kognitive begrænsninger. Originalteksten af Simon tager fat i det klassiske rationalitetskoncept fra rational choice-teori og den manglende realisme i konceptets underliggende antagelser. Simon introducerer en serie ændringer, der er modelleret på individets faktiske beslutningsproces og argumenterer for begrebet begrænset rationalitet. Også Kahneman og Tverskys bidrag udfordrer klassiske antagelser fra rational choice-teori. Kahneman og Tversky demonstrerer, at borgernes præferencer ikke er invariante men afhænger af, hvordan mulige outcomes *frames* eller vinkles. Endvidere viser Dutton og Jacksons studie af managers informationsbearbejdning, at også rationaliteten i eliternes beslutningstagning kender begrænsninger. Konkret viser de, at ledere kan være mere følsomme over for trusselskonsistent information end mulighedskonsistent information. I samme ånd er hovedargumentet i Georges bidrag, at der er behov for en systematisk inddragelse af personlighedsegenskaber for at forstå politiske ledere og deres valg og adfærd.

I anden blok er omdrejningspunktet for de fire originaltekster, hvordan individer med begrænset viden og anvendelse af begrænsede kognitive ressourcer kan træffe beslutninger. Jarvis konkluderer, at både statsmænd og almindelige borgere har tendens til at bruge enkle pejlemærker og analogier samt kun opfatte et minimum af relevante kausalfaktorer, når de træffer beslutninger (p. 145). Også Khong peger på, at individet kan reducere sit informationsbehov ved at bruge analogier i sin beslutningstagning, mens originalteksten af Tet-

lock og Lebow undersøger eksperternes brug af kognitive genveje i fortolkningen af historiske begivenheder. Endelig fremhæver originalteksten af Krosnick og Kinder mediernes indflydelse på borgernes syn på politikerne.

I tredje blok skifter fokus til grupper og effekterne af interaktion mellem individer. Tetlock viser, at borgerne er bedre til at optage ny information, der modsiger information, de tidligere har modtaget, når de på forhånd ved, at de skal stå til regnskab for informationen. Temaet i originalteksten af Kramer er at undersøge årsager til og dynamikker i mistænksomhed og mistillid i sociale systemer, mens Catril beskæftiger sig med studiet af oprør og massepanik i perioder med social transition. Catril argumenterer for, at en psykologisk approach til håndteringen af massepanik kan nedbringe behovet for at bruge militære midler.

Efter påvisningerne af befolkningen og eliternes uperfekte beslutningstagning er hovedomdrejningspunktet i antologiens fjerde blok debatten om, hvorvidt borgerne overhovedet er i stand til at træffe kvalificerede politiske beslutninger. I denne blok er originalteksterne af Lippman og Converse særligt interessante og læseværdige. Converse giver en indføring i massernes overbevisningssystemer. Han konkluderer, at den almene amerikanske vælgerbefolkning mangler grundlæggende færdigheder til at kunne genkende og forstå overordnede ideologiske referencerammer (p. 386), og at store dele af den almindelige vælgerbefolkning ikke har meningsfulde holdninger – end ikke til emner, der har været genstand for stor offentlig debat (p. 384). Tilsvarende advarer Lippman om, at masserne mangler politisk viden og i stedet styres af forestillinger ("pictures in our heads"), de selv finder på eller påføres udefra.

I det afsluttende kapitel "Politisk Psykologi Som Felt" ser Winther Nielsen og Høgenhaven frem mod disciplinens videre udvikling og argumenterer for behovet for at udvikle et samlende begrebsapparat og en samlende systematik inden for forskningsfeltet. Winther Nielsen og Høgenhaven konstaterer, at antologiens bidrag illustrerer, at det er vanskeligt at tale om et politisk psykologifelt og anfører, at "[p]olitisk psykologi vil nemt på længere sigt kunne blive et degenererende forskningsprogram, hvis ikke der arbejdes mere målrettet hen imod en feltforståelse af politisk psykologi" (p. 451). Ud fra antologiens originaltekster og redegørelsen for disciplinens historiske udvikling identificerer Winther Nielsen og Høgenhaven tre basisantagelser, som teorierne bygger på: 1) Livets rod er individet, 2) Begrænset rationalitet, 3) Ontologisk sikkerhed (p. 452). Winther Nielsen og Høgenhaven argumenterer videre for, at man ved at koble disse antagelser med antologiens bidrag kan udlede skematisk rationalitet som et grundlæggende begreb om handlingsrationalitet inden for politisk psykologi. Redaktørerne konkluderer, at "[f]remtiden må vise, om bidragene

inden for politisk psykologi evner at fremstå mere som et felt end som atomiserede tekstbidder” (p. 463).

Sigge Winther Nielsen og Thomas Høgenhaven leverer med denne antologi en introduktion til politisk psykologi til et dansk publikum med meget gode engelskkundskaber. Den kan fungere som en introducerende kilde til viden for forskere samt studerende og praktikere, der ønsker at stifte bekendtskab med disciplinen og nogle af dens klassiske debatter. En styrke ved antologien er, at man blandt de 14 originaltekster finder flere eksempler på nogle af de mest indflydelsesrige forskningsbidrag fra den politiske psykologi. Det er desuden en styrke, at antologien er blandt de første til at levere en dansksproget introduktion til disciplinen i et lettilgængeligt og velskrevet sprog.<sup>2</sup> Men man savner dog en stærkere repræsentation af den nye forskning og aktuelle frontlinjespørgsmål inden for politisk psykologi. Supplerende læsning er her nødvendig. At nye spørgsmål og behov for yderligere viden opstår ved læsning af bogen, kan dog når alt kommer til alt opfattes som et vidne om, at antologien leverer en interessevækkende introduktion, der bidrager til en lovende udvikling og debat i forskningsfeltet politisk psykologi i en dansk sammenhæng.

## Note

1. Sears, David O., Leonie Huddy og Robert Jervis (red.) (2003). *Political Psychology*, Oxford: Oxford University Press, p. 3.
2. Se også delkapitlet ”Elite, borgere og politisk kommunikation”, pp. 160-163 i Jens Peter Frølund Thomsens *Politologi: En introduktion*, København: Hans Reitzels Forlag, for en kortere dansksproget introduktion til centrale grundindsigter fra politisk psykologi – her med særlig fokus på politisk holdningsdannelse.

Lene Aarøe  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

Lars Thorup Larsen og Carsten Bagge Laustsen, *Hvad er sociologi?* København: Akademisk forlag, 2010, 219 s., kr. 229.

En bog som denne skal først og fremmest vurderes på dens evne til at give interesserede læsere en forståelse af, hvad faget sociologi handler om, samt et overblik over de forskellige teoretiske og analytiske tilgange, som sociologien betjener sig af. Det er ikke en let opgave at skrive en introduktion til den mo-

derne sociologi i det næsten lommebogsagtige format, som Akademisk forlags serie lægger op til. Det er dog lykkedes fint for Lars Thorup Larsen og Carsten Bagge Laustsen, der begge begge forsker og underviser i sociologiske fag ved Statskundskab, Aarhus Universitet. Bogen er først og fremmest teoretisk orienteret og behandler kun i mindre grad empirisk-analytiske problemstillinger inden for sociologien. I hvert kapitel suppleres den teoretiske gennemgang dog med små eksempler på, hvordan teorierne kan anvendes til at forstå udvalgte samfundsmæssige problemstillinger og fænomener.

I det første kapitel diskuteres sociologiens særlige genstandsfelt – det sociale – der metaforisk betegner det, som findes mellem, over og bag mennesker; dvs. deres interaktion og kommunikation samt de regler, roller, normer og værdier, som binder mennesker sammen i forskellige typer fællesskaber. Den sociologiske disciplin præsenteres her som et opgør med forestillingen om ”det selv-bårne individ”, og hermed distancerer Larsen og Laustsen sig også – mere eller mindre direkte – fra de dele af angelsaksisk/amerikansk sociologi, som har et mere individualistisk og adfærdsorienteret udgangspunkt. Larsen og Laustsen lægger ikke skjul på, at de har en forkærlighed for den særlige type sociologisk teori, som har et bredt favnende samtidsdiagnostisk (og samfundskritisk) sigte, og som i særlig grad udspringer af den kontinentaleuropæiske (tyske og franske) tradition.

Andet kapitel introducerer de tre klassiske sociologer, Karl Marx, Emile Durkheim og Max Weber. Larsen og Laustsen skaber nogle gode koblinger mellem udviklingen af den tidlige sociologi, de store samtidshistoriske problemstillinger og de tre sociologers tankegoods. Fra Marx er det især klassebegrebet og fremmedgørelsesbegrebet, der gives opmærksomhed, og fra Durkheim er det ideen om sociale fakta, arbejdsdelingen, samt mekanisk og organisk solidaritet, der behandles. Fra Weber er det de metodologiske betragtninger vedrørende idealtyperne, klasse- og standsbegreberne, samt sekulariserings- og rationaliseringstenen. Larsen og Laustsen er gode til løbende at sammenligne teoretikernes nøglebegreber, således at der også senere i bogen skabes en samlet forståelse for, hvordan de klassiske teoretiske positioner har manifesteret sig i eftertiden.

Herefter er bogen struktureret efter tre hovedtemaer: magt og stratificering (kapitel 3), system og differentiering (kapitel 4), det reflektive selv (kapitel 5) og stat og marked (kapitel 6). Hvert af disse kapitler bindes op på centrale moderne teoretikere.

I kapitel 3 belyses magt- og stratificeringsbegreberne ud fra henholdsvis Michel Foucault og Pierre Bourdieu. Det gøres gennem henvisninger til Foucaults analyser af disciplineringsdiskurser i værkerne om seksualitet og straf,

og fra Bourdieu præsenteres begreberne om symbolsk vold, klasser, habitus og forskellige kapitalformer. Der gives løbende små eksempler på, hvordan disse teoretikere kan anvendes til forståelsen af aktuelle fænomener og begivenheder. Eksempelvis anvendes Foucaults begreb om biopolitik til kort at vise, hvordan den officielle uddannelsespolitiske diskurs indeholder nye subtile disciplineringsformer som betoner "lyst til læring", frem for pligt og tvang.

Kapitel 4 sætter fokus på differentiering og integration af samfundsmæssige systemer. Det sker gennem en fin præsentation af de to tyske sociologer Niklas Luhmann og Jürgen Habermas, der begge har haft den sociale kommunikation som gennemgående teoretisk omdrejningspunkt. Luhmann refereres for sit provokerende synspunkt, at samfundet ikke består af mennesker, men af kommunikation, og herefter giver Larsen og Laustsen en udredning af nøglebegreberne til forståelsen af Luhmanns systemteori samt hans begreb om funktionel differentiering. Fra Habermas præsenteres teorien om den borgerlige offentligheds forfald samt hans efterfølgende teori om forholdet mellem system og livsverden. Selvom alle kapitlerne i bogen afrundes med Larsen og Laustsens egne kritiske refleksioner, så sker dette mest udførligt i kapitel 4. Vi får her en interessant sammenligning af Luhmanns og Habermas' syn på samfundets styringsmedier samt forskelligheder med hensyn til spørgsmålet om sociologiens normative orientering.

Valget af teoretikere i bogen indeholder som nævnt en klar orientering mod de generelle makroorienterede samfundsdiagnostiske bidrag inden for sociologien. Eneste undtagelse herfra er behandlingen af den interaktionistiske mikro-sociologi i kapitel 5, repræsenteret ved den canadisk-amerikanske sociolog Erving Goffman. Denne tradition er kendt for sine mange interessante (og ofte ganske underholdende) observationsstudier af sociale praksisser i hverdagslivet og forskellige institutioner. Larsen og Laustsen præsenterer nogle af de mest centrale sociologiske begreber i denne tradition som for eksempel sociale roller og rolleskift, der jo ofte er ganske ureflekterede. Refleksiviteten kommer derimod ind i billedet med beskrivelsen af Ulrich Becks og Anthony Giddens' teorier om det refleksivt moderne og det (sen-)moderne samfunds tiltagende individualisering.

Kapitel 6, der har overskriften "Stat og marked", (re-)introducerer en gammel kending fra 70'ernes marxistiske samfundsteori, nemlig Louis Althusser og dennes statsteori. Larsen og Laustsen giver en relativt udførlig gennemgang af den såkaldte "ideologiske interpellation" med en tilhørende forklaring på, hvor og hvordan Althusser adskiller sig fra den klassiske marxismes ideologiforståelse samt synet på forholdet mellem produktion og reproduktion. Formentlig er formålet med præsentationen af den marxistiske strukturalisme at give læseren



et kvalificeret teoretisk springbræt til Luc Boltanski og Eve Chiapellos interessante og omfattende kritik af den "nye kapitalistiske ånd". Vi får her en sløjfe tilbage til Marx og Weber, samtidig med at vi præsenteres for deres beskrivelse af den fremherskende "projektånd", som ideologisk understøtter og beforder den nye kapitalismes tiltagende behov for forandringsparathed og teamwork.

Larsen og Laustsens valg af relativt abstrakte teorier og begreber nødvendigvis gør de gode eksempler, som viser, hvordan teorierne kan bruges til at analysere og forstå aktuelle problemstillinger. Med de valgte teoretikere er denne opgave ganske krævende, fordi der selvsagt er lang vej fra Foucault, Luhmann, Habermas og Althussers sociologiske betragtninger til en egentlig empirisk orienteret operationalisering og efterprøvelse. I det afsluttende kapitel 7, "Udfordringer til sociologien", anerkendes denne problemstilling også. Samtidig insisterer Larsen og Laustsen dog på sociologiens betydning som en potentiel samfundskritisk disciplin, der også skal have blik for de store sammenhænge.

Givet bogens format og forfatternes åbne prioriteringer vil det ikke være rimeligt at tale om deciderede undladelsessynder i teorivalget. Men hvis man alligevel skulle pege på teorier og perspektiver, som undertegnede gerne havde set noget mere til, så er det især dem, som beskæftiger sig med mikro- og mesoniveauet. Socialiseringsperspektivet berøres kort i Larsen og Laustsens fremstilling af Althusser, men det ville også være passende mere udførligt at tilføje nogle mikroorienterede socialiseringsteorier i kapitel 5, og gerne med referencer til de amerikanske sociologer Charles Horton Cooley og George Herbert Mead. Larsen og Laustsen nævner ganske kort den funktionalistiske systemteoretiker Talcot Parsons, men hans efterfølger Robert K. Merton, der netop blev kendt som eksponent for den såkaldte *middle-range theory* ville også være mere oplagt tage med i en bog, der har som formål at introducere til sociologisk teori, og som derfor skal interessere sig for forbindelserne mellem samfundets makro- og mikroniveau.

Bogen er velskrevet og klart anbefalelsesværdig som introduktion til sociologisk teori – en god appetitvækker, som forhåbentlig giver studerende ved landets samfundsvidenskabelige uddannelser og andre sociologi-interesserede lyst og inspiration til at tage fat på læsningen af de sociologiske originalværker.

Klaus Levinsen,  
Institut for Statskundskab,  
Syddansk Universitet

Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red), *Metoder i Statskundskab*. København: Hans Reitzel, 2010, 470s., kr. 498.

Titlen *Metoder i Statskundskab* signalerer i al sin enkelhed denne bogs genstand. Den handler om, "hvordan vi besvarer empiriske problemstillinger" med det formål at "understøtte læseren i at frembringe viden, der både er ny og systematisk" (p. 19). Derimod angiver bogen intersteds, hvilken målgruppe den er tiltænkt, eller hvorfor man har fundet behov for at udgive (endnu) en bog om samfundsvidenskabelig metode. Bare en smule drilsk kan man spørge, hvad det er for et hul i litteraturen, bogen skal udfylde? Som anmelder må man derfor opstille sin egen referenceramme, og min er, hvorvidt bogen kan anvendes i undervisningen på opgaveseminarer. Konkret har jeg brugt kapitler fra bogen som pensum på et bachelorseminar. Hvorvidt den kan bruges i grundgennemgangen i metode på de politologiske institutter, kan bogens redaktører bedre bedømme end jeg, da de alle har undervist i metodefag. Så mon ikke? Hvad angår bidraget, kan forfatterne med god ret hævde, at bogens eksistens er berettiget alene af det forhold, at den i sprog og formidling er fremragende.

Bogens videnskabsteoretiske udgangspunkt præsenteres i det indledende kapitel som "en blød realistisk og rationalistisk tilgang til videnskab" (p. 22); det realistiske udgangspunkt dækker således en position, hvor videnskab bedrives ud fra en opfattelse af, at "samfundsmæssige fænomener kan måles", hvilket ikke udelukker, at fænomener kan være socialt konstruerede, men at såvel konstruerede som ikke konstruerede fænomener bør undersøges på samme måde. For så vidt angår det kritisk rationalistiske, anlægger bogen Poppers falsifikationslogik. Således er banen kridtet op til bogens fire hovedsektioner: den første omhandler planlægning af undersøgelsen, den anden indsamling og analyse af kvalitative data, den tredje indsamling og analyse af kvantitative data og endelig i den fjerde, kombination af metoder samt formidling.

Del 1 indledes med kapitlet "Fra spørgsmål til hypoteser", der lægger ud med en kort oversigt over typer af forskningsspørgsmål, idet der overordnet sondres mellem to formål: at opnå teoretisk funderede beskrivelser af empiriske fænomener eller at undersøge kausale sammenhænge mellem variable. Det giver fint overblik, men da netop det at identificere og formulere gode forskningsspørgsmål er en af de allerstørste udfordringer for studerende i forbindelse med selvstændige seminaropgaver, kunne jeg godt have ønsket en mere udfoldet gennemgang af, hvordan man kan tackle denne vigtige del af forskningsprocessen. Kapitel 3 "Forskningsdesign" er et nøglekapitel. Indledningsvis diskuteres de overvejelser, der ligger forud for valg af forskningsdesign. Det understreges, at valg af forskningsdesign og metode til enhver tid bør følge

af den konkrete problemstilling. Denne pointe gentages gennem hele bogen, hvilket i undervisningssammenhæng har stor værdi, ligesom afsnittet om undersøgelsers praktiske gennemførlighed er velanbragt. Kapitlet redegør for forskellige typer undersøgelser og forskningsdesigns. Sidstnævnte inddeles ud fra antal undersøgelsesenheder, samt hvorvidt de uafhængige variabelers værdier er manipuleret eller naturligt bestemt. Det giver fire overordnede designtyper: eksperimentet, casestudier, komparative casestudier og tværgående studier, hvis indbyggede logikker forklares. Endelig gennemgås forskellige typer rumlig og tidslig variation i relation til typer af forskningsdesigns. Alle typer og begreber forklares forbilledligt ved hjælp af eksempler fra konkrete forskningsprojekter. Samlet giver kapitlet en overskuelig og tilgængelig indføring i de overvejelser, der indgår i valg af forskningsdesign. Endelig gennemgår kapitel 4 traditionelle forskningskriterier. Kriterierne defineres klart og – mindst lige så vigtigt – deres relevans forklares. Den efterfølgende diskussion af, hvordan de enkelte forskningskriterier tilgodeses ved forskellige typer forskningsdesign, er også værdifuld, ikke mindst fordi den viser de uundgåelige trade-offs i forskningsprocessen.

Bogens anden del om kvalitative tilgange indledes med et kapitel om kvalitative datakilder, hvilket i sammenhængen defineres som overvejende data i tekst (og evt. billed)mæssig form, der bygger på observationer, interview og dokumenter (p. 117). Kapitlet gennemgår muligheder, faldgruber og konventioner i brugen af tekstmæssige kilder, så det er til at bruge i praksis. Interviews behandles i det efterfølgende kapitel 6. Kapitlet, der omhandler individinterviews og fokusgruppeinterviews, runder stort set alle relevante emner og i passende detaljeringsgrad, fx fordele ved forskellige typer interviews, udvælgelse af interviewpersoner ved forskellige metoder, oversættelse af teoretiske spørgsmål til interviewspørgsmål, opfølgning under selve interviewet og efterbehandling. De to efterfølgende kapitler, "Kodning og dybtgående tekstanalyse" samt "Display" følger fint op med konkret at vise, hvordan interviewdata analyseres og fremstilles på systematisk vis. Samlet giver de tre kapitler en god indføring i brugen af interview som datakilde. Sektionens to sidste kapitler "Process tracing: metode, design og forskningslogik" og "Konfigurationelle komparative metoder" adskiller sig ved at gennemgå mere specifikke og ikke mindst nyere approaches. Også disse er velformidlede og bidrager markant til bogen.

Tredje sektion om indsamling og analyse af kvantitative data indledes med et kapitel om kvantitative datakilder, der udmærker sig ved en både bred og præcis gennemgang af datatyper og ikke mindst ved mange nyttige henvisninger til både danske og udenlandske databaser. Hernæst følger to kapitler om dataindsamlingens tilrettelæggelse. Kapitel 12 om spørgeskemadesign er

eksemplarisk i sammenstillingen af principielle overvejelser med konkrete råd om fx spørgsmålsformulering, svarkategorier og spørgsmålenes rækkefølge. Endelig redegør kapitel 13 om stikprøveudvælgelse på en lettilgængelig måde for både ideer bag og teknikken i forskellige tilgange til stikprøveudvælgelse. Herefter følger tre kapitler om analyse af data. Kapitlet om univariat analyse har mest substans i sin gennemgang af forskellige mål til beskrivelse af stikprøven (central tendens, spredning, spidshed etc.); det er som hovedregel klart beskrevet, om end jeg synes, det er en uvane at opstille en formel uden at forklare dens logik, hvilket sker flere steder. Kapitlet om bivariate analyser er en forholdsvis lavpraktisk, men nyttig, gennemgang af brugen af krydstabeller, mens abstraktionsniveauet løftes i en let tilgængelig forklaring af mål for sammenhæng og korrelation. Kapitel 16 "Multivariat analyse" har især fokus på modelleringen af sammenhænge og kontrol for tredjevariable, men omhandler ikke egentlige analysemetoder ud over omtale af regressionsanalyse. Som sådan giver de tre analysekapitler ikke redskaber til sofistikeret dataanalyse, men vinder til gengæld ved deres overskuelige gennemgange af kausallogikker og analysemodeller. Det afsluttende kapitel 17 om indekskonstruktion repræsenterer på bedste vis en af bogens kvaliteter: klare metodiske refleksioner koblet med konkret demonstration af, hvordan man gør i praksis.

Del 4 indeholder blot to kapitler. Det første om kombination af kvalitative og kvantitative metoder opridser fint hovedargumenterne for, hvorfor og hvordan man kan gennemføre multimetodestudier, herunder hvad valget af rækkefølge indebærer. Det andet kapitel om formidling lægger op til, at man i opgaver skal følge skabelonen for en forskningsartikel, og gennemgår de enkelte elementer heri. Igen enkelt og operationelt, men det havde været fint, om man havde diskuteret flere andre tilgange for at fremme refleksionen over sammenhængen mellem indhold og form. Der findes jo inden for statskundskaben flere måder, hvorpå man kan opbygge en artikel.

Den væsentligste indvending er faktisk manglen på metatekst, fx i form af indledninger til bogens fire dele, der kunne redegøre for både sammenhængen og afgrænsningen mellem de enkelte kapitler. Det ville være nyttigt især for læsere, der ikke læser udpluk. Ligeledes kunne det indledende kapitel mere overordnet have redegjort for tankerne bag bogens opbygning, herunder tilvalg og fravalg. Fx vakte det ved første blik en vis undren, at der ikke er noget særskilt kapitel om casestudier, idet det jo er et ofte benyttet forskningsdesign, også i opgaver. Hertil vil redaktørerne (gætter jeg) indvende, at casestudie ikke er en metode, men i stedet behandles som en overordnet designtype i bogens kapitel 3. Hvis sådanne valg var gjort eksplicitte, ville læseren lettere kunne orientere sig i bogen.

Men tilbage til udgangspunktet: Kan bogen bruges som metodegrundlag i forbindelse med selvstændige undersøgelser på opgaveseminarer? Delvist, ja. Den giver et solidt indblik i forskningsprocessen og opridser de væsentlige overvejelser bag typer og valg af forskningsdesign; og den giver et godt overblik over typer af datakilder og en fin indføring i indsamling af såvel kvalitative som kvantitative data. På den måde kan den genopfriske væsentlig viden fra metodeundervisningen og måske opdatere med nyere metoder, tilmed formidlet så det er til at forstå, ikke mindst på grund af den konsekvente anvendelse af eksempler fra forfatternes egen forskning. Til gengæld varierer det meget, hvor dybt bogen kommer, når det angår analysemetoder. Her vil der nok i mange tilfælde være behov for at supplere med mere specifikke metodetekster.

Helle Ørsted Nielsen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

# Abstracts

*Henrik Jepsen*

## From conflict to compromise: Does issue linkage facilitate international climate agreements?

Issue linkage occurs when issues are negotiated simultaneously for joint settlement. On the one hand, it allows parties to reach large agreements through mutual exchange of concessions across issues. On the other hand, it entails a risk that an impasse on a single issue will block progress on other issues. My analysis shows that in the recent climate change negotiations, issue linkage has facilitated agreement on technology, deforestation, adaptation and financing, but only to a small extent, agreement on greenhouse gas emissions reductions.

*Birgitte Egelund Olsen*

## Trade and climate: agreement or conflict?

Based on a legal analysis of the relationship between the WTO and the climate regime, this article identifies some of the legal conflicts that may potentially arise between WTO law and climate law. Focus is on the possibilities of the WTO system of integrating climate as a legitimate concern – for example when a member adopts trade-related environmental measures to comply with the UN Climate Convention and its related agreements. Two models are presented – the precedent model and the law model – which can separately and in interaction contribute to a scenario where the international trade regulation supplements and supports the global climate regime.

*Karin Hilmer Pedersen & Gert Tinggaard Svendsen*

## Farmers as climate heroes. Can and will the agricultural sector contribute to emission reductions?

Can and will the agricultural sector reduce its emission of greenhouse gasses? Science indicates that there is a huge and unexploited potential for relatively cheap reductions of greenhouse gas emission in the agricultural sector, partly because of the sector's mix of different greenhouse gasses. While emissions of greenhouse gasses other than carbon dioxide are difficult to measure with certainty, the latest research shows that an indirect measurement in production processes could suffice to include the sector in existing regulations aimed at emission reduction. The question is how. Contrasting the use of standards, green taxes and tradable emission quotas, we suggest that the agricultural sector itself may have an interest in participating in the European Emission Trade

System (EU ETS) based on a baseline free distribution of quotas (grandfathering). Including the agricultural sector in the system requires an adequate monitoring and sanction system, however.

*Urs Steiner Brandt*

### Climate experts and laymen: How does the risk perception gap influence climate policy?

Climate experts agree that climate change is a serious threat to our environment. The general public, however, does not share this concern. The question is why this is so. The causes behind the perception gap between climate experts and laymen are important because it may have consequences for the actual climate policy. A combination of economic decision theory and behavioral psychology suggests why laymen have a different risk perception than experts. Because politicians care about the votes from a non-expert electorate, insufficient action in climate policies may be the consequence. A conscious change in public communication about the climate change risks may be a way to harmonize climate experts' and laymen's risk perception and thereby contribute to effective climate policies.

*Theresa Scavenius*

### Scientific value relativism and political values

Two arguments for scientific value relativism can be distinguished. One identifies a norm for political science to disintegrate political values from political empirical research. One recognizes the importance of political values within political science. The discussion of the two arguments hinges on the claim (1) that within the political sciences normative judgements cannot be analytically separated from empirical judgements, and (2) that the political scientific empirical analyses are logically dependent on normative analyses. If (1) and (2) are plausible, the claim can be justified that the political scientist – besides endorsing a value neutral approach to scientific methods – should critically assess the value assumptions in the scientific research design and within the political society relevant for the empirical enquiry.

# Om forfatterne

*Urs Steiner Brandt*, lektor, ph.d., Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet og studieleder for uddannelsen ressource and miljø management i Esbjerg. Hans forskningsområde har primært dækket økonomiske/strategiske aspekter af internationale klimaaftaler. Et nyt forskningsfelt er at beskrive/afdække og analysere, hvordan risikoperception påvirker muligheden for effektive klimaaftaler. Urs Steiner Brandt er forfatter til en lang række artikler i velanskrevne tidsskrifter såsom *Energy Policy*, *Journal of European Public Policy*, *Resource and Energy Economics*, *Environmental and Resource Economics*, and *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. E-mail: usb@sam.sdu.dk

*Henrik Jepsen*, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet siden september 2009. Ph.d.-projektet undersøger effekten af *issue linkage* (simultan forhandling af flere emner med henblik på en samlet aftale) i de internationale klimaforhandlinger under FN's Klimakonvention. Har tidligere udgivet i tidsskriftet *Økonomi og Politik*. E-mail: jepsen@ps.au.dk

*Birgitte Egelund Olsen*, professor, ph.d. og studieleder for master i miljø- og energiret, Juridisk Institut, Aarhus Universitet. Er tilknyttet Center for International Business Law, medlem af Energiklagenævnet samt udpeget til formand for Taksationsmyndigheden efter Lov om vedvarende energi. I sin forskning har hun særligt fokus på samspillet mellem miljø og handel i dansk, EU og international sammenhæng. Modtog Jorck Fonds pris i 2010 for sin indsats i forskning og undervisning. E-mail: beo@asb.dk

*Karin Hilmer Pedersen*, lektor, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beskæftiger sig med EU-forhold og forandringsprocesser i de Central- og Østeuropæiske lande, herunder specifikt europæisering af offentlig regulering. Har i samarbejde med lektor Lars Johannsen, samme sted, i 2011 søsat et større forskningsprojekt om *Administrativ korruption og implementering i de Baltiske lande* under Forskningsrådet for Samfund og Erhverv. E-mail: khp@ps.au.dk

*Theresa Scavenius*, cand.scient.pol., Københavns Universitet, ph.d.-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Skriver ph.d.-projekt om global retfærdighed og klimaetik. Har publiceret i *Politik*. Email: ts@ifs.ku.dk.



*Gert Tinggaard Svendsen*, professor i offentlig politik, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Har især beskæftiget sig med lobbyisme, miljøregulering og social kapital. Forfatter til blandt andet otte bøger og omtrent 60 peer-reviewed artikler. Pris for bedste 2007 artikel i *Journal of Comparative Policy Analysis* (m. Christian Bjørnskov). Direktør for det danske social kapital projekt (SoCap 2002-2005). Formand for det danske public choice selskab (2004-2006) samt medlem af redaktionsudvalget i tidsskriftet *Public Choice* (2004-2009). E-mail: gts@ps.au.dk